

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Lucia Medeiros de Andrade

**EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: a experiência da
UFRGS com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
(2006-2019).**

Porto Alegre
2021

Lucia Medeiros de Andrade

**EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: A
experiência da UFRGS com a implementação da Política Nacional de
Desenvolvimento de Pessoal (2006-2019).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Nalú Farenzena

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Medeiros de Andrade, Lucia
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: a
experiência da UFRGS com a implementação da Política
Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (2006-2019) /
Lucia Medeiros de Andrade. -- 2021.
236 f.
Orientadora: Nalú Farenzena.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas.
2. Profissionalização no Serviço Público. 3.
Implementação de Políticas Públicas. 4. Políticas
Educativas. 5. EDUFRGS. I. Farenzena, Nalú, orient.
II. Título.

Lucia Medeiros de Andrade

**EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: A
experiência da UFRGS com a implementação da Política Nacional de
Desenvolvimento de Pessoal (2006-2019).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 20 de janeiro de 2021.

Profa. Dra. Nalú Farenzena – Orientadora

Profa. Dra. Maria Goreti Farias Machado – UFRGS

Profa. Dra. Simone Valdete dos Santos – UFRGS

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue – Tribunal de Contas do Estado do RS

Pelo conhecimento se enchem as câmaras de todas as substâncias preciosas e deleitáveis. O sujeito sábio é forte e o sujeito de conhecimento aumenta a sua força. Provérbios 24:4-5.

Com todo meu amor para Fatima dos Santos Medeiros e Flavio Alves de Andrade (in memorian).

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, meu socorro bem presente em todas as horas. Pois onde houver a minha história contada, ali haverá Deus!

À minha mãe, **Fátima**, que mesmo com poucas palavras sempre conseguiu me dizer muito. Obrigada por todo apoio e dedicação. Na tua simplicidade és meu grande exemplo.

Ao meu pai, **Flávio**, que partiu cedo demais, mas com carinho e tanta alegria demonstrada em cada uma de minhas pequenas vitórias, me deixou o compromisso de nunca desistir.

Às minhas amadas irmãs (**Fran, Janice e Ana**), todas as sobrinhas e os sobrinhos. Vocês são lindos raios de sol que iluminam os meus dias. Obrigada por existirem e tornarem tudo mais fácil, mesmo quando está difícil. Especialmente à **Fran**, obrigada por colocar a mão na massa junto comigo nessa caminhada, me apoiar e acreditar.

Ao meu esposo **Milton**, obrigada pela presença, pela torcida e pelo incentivo.

A todos os demais **familiares** que de longe ou de perto se alegram com as minhas alegrias.

Às minhas queridas amigas, que a vida me deu de presente como verdadeiras irmãs. **Janaina e Valéria**, obrigada às duas pela presença constante, e por me brindar sempre com palavras de incentivo e de amizade nesse percurso.

À **UFRGS**, que atua como uma instituição pública de qualidade, e que mais uma vez me abriu as portas para a realização de um sonho.

Aos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas atuantes no período de minha escrita, Maurício e Vânia. Sou muito grata pelo apoio de vocês.

Aos amados **Amigos da EDUFRGS**, os de dentro e os de fora. Sou tremendamente afortunada por poder conviver com vocês todos, sem exceção. Com especial agradecimento aos que, de alguma forma ainda colocaram um pouquinho de si neste meu sonho. **Fernanda, Luciane, Rafael, Mateus, Ediméia, Cris, Karen, Rebeca e Dani**. Obrigada!

À minha orientadora, **Professora Nalú**. Agradeço por tanta dedicação, olhar atento, competência, responsabilidade e humanidade no teu fazer. Te admiro muito. Uma honra para mim essa oportunidade. Obrigada por tudo de coração.

Aos queridos **Colegas** do grupo de orientação. Todos vocês foram importantes demais nessa caminhada e me ensinaram muito. Obrigada pela parceria.

Aos Professores convidados para compor a banca, **Goreti, Simone e Sandro**, aos quais admiro profundamente.

Aos **Colegas de UFRGS** que aceitaram participar com suas respostas para esta pesquisa.

A todos os que, direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse realizado.

RESUMO

A interligação entre a educação e o mundo do trabalho é um fato muito presente nas instituições da atualidade. Este estudo foi desenvolvido no intuito de compreender um pouco mais essa conexão e a ação das políticas públicas nesse contexto. Está aqui apresentada uma análise sobre os efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) em sua implementação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O foco é a atuação da Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS (EDUFRGS) e dos servidores Técnico-Administrativos em Educação, atuantes nas Instituições Federais de Ensino Superior. É analisada a legislação brasileira pertinente, e, no intuito de alcançar uma visão mais sistêmica, examinam-se também aspectos conceituais das Organizações Públicas, da Administração Pública e do Novo Serviço Público, juntamente com perspectivas da atuação dos burocratas e da profissionalização no contexto do Serviço Público. O referencial adotado advém de conceitos do campo de análise de políticas públicas, com centralidade na fase de implementação, pautada na perspectiva *botton up*. O estudo teve natureza exploratória, de abordagem qualitativa, com adoção do método de estudo de caso. Como procedimentos de análise e coleta de dados, foram adotados a análise documental, entrevistas, questionário via formulário, e como fonte adicional de evidências, consulta a documentos oficiais internos e externos à instituição. Também para fins da análise foram adotadas: a) a teoria da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*), na intenção de identificar os atores envolvidos, sua influência, interações e ações no processo de implementação; e b) as perspectivas de análise propostas por Yanow (1990), as quais apontam para os aspectos da lente das relações humanas, lente política, lente estrutural e lente sistêmica. Foi possível identificar os seguintes pontos de repercussão da implementação da PNDP na UFRGS: a) via análise documental, foi identificado um expressivo aporte financeiro e de atividades, empreendidos no sentido da execução da política; b) as entrevistas com os implementadores e o levantamento via questionário encaminhado ao público alvo, mostram que estes consideram que a implementação da política já teve desdobramentos favoráveis ao longo dos anos, e que entendem como positiva a atuação da EDUFRGS nesse contexto. Indicam que ainda são necessárias ações quanto a ferramentas operacionais, as quais, em sua concepção, podem ser questionadas e ter seus conceitos ampliados. Outro ponto abordado foi o compartilhamento de informações, ainda considerado como limitado. Foram mencionados também os entraves burocráticos, que afetam questões sensíveis, por vezes prejudicadas pelo não andamento das tratativas. Foi possível discernir a transversalidade dos fatores políticos que se encontram no cerne da problemática da execução da política, e a importância do sucesso da implementação na visão dos entrevistados e do

público alvo. É possível concluir que sim, há interferência fundamental da educação sobre a profissionalização, e existem iniciativas geradas em nível micro, que podem ser externadas para outros contextos da administração pública federal em favor da educação e da profissionalização.

Palavras-chave: Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. EDUFRGS. Implementação de Políticas Públicas. Profissionalização no Serviço Público. Políticas Educacionais.

ABSTRACT

The interconnection between education and the world of work is a fact very present in current institutions. This study was developed in order to understand a little more this connection and the action of public policies in this context. It is presented an analysis of effects of the National Policy of People Development (NPPD) on its implementation at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). The focus is on the performance of Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS (EDUFRGS) and the Technical-Administrative servers in Education active in the Federal Institutions of Higher Education. It is analysed the pertinent brazilian legislation and in order to achieve a more systemic view, it is also examined conceptual aspects of the Public Organizations, Public Administration and New Public Service along with perspectives of the bureaucrats' performance and professionalization in the context of the Public Service. The referencial adopted comes from field concepts of public policies analysis with centrality in the implementation phase, based on the perspective *botton up*. The study was exploratory in nature, with a qualitative approach and the adoption of the case study method. As procedures for analysis and data collection were adopted documental analysis, interviews, questionnaire via form and as additional source of evidences, consultation in internal and external official documents to the institution. Also for the purpose of analysis were adopted: a) the theory of street-level bureaucracy (street-levelbureaucracy) with the intentions of identifying the actors involved, their influence, interactions and actions in the process of implementation; and b) the perspectives of analysis proposed by Yanow(1900), which point to aspects of lens of human relations, political, structural and systemic. It was possible to identify the following points of repercussion of the implementation of the NPPD at UFRGS: a) through documentary analysis a significant financial and activity contribution was identified, undertaken in order to implement policy. b) the interviews with the implementers and the survey via questionnaire forward to the target audience show that they consider policy implementation has already had favorable developments over the years and they understand as positive the performance of EDUFRGS in this context. They indicate that actions are still needed regarding operational tools which in their conception can be questioned and have their concepts expanded. Another point addressed was the information sharing still considered as limited. Bureaucratic obstacles were also mentioned which affect sensitive issues, sometimes harmed by the lack of progress in negotiations. It was possible to discern the transversality of political factors that are at the heart of the problem of policy implementation and the importance of successful implementation in the view of the interviewees and the target audience. It is possible to conclude that yes, there is fundamental interference of education on professionalization and there are initiatives generated at the micro level, which can be externalized to others contexts of the federal public administration in favor of education and professionalization.

Keywords: National Policy of People Development. EDUFRGS. Public Policies Implementation. Professionalization in the Public Service. Educational Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Objetivos/requisitos para uma teoria integrada das organizações públicas.....	27
Figura 2 — Principais características da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público....	30
Figura 3 — Características presentes no contrato proteano de carreira.....	38
Figura 4 — Características principais dos componentes de valor fundamentais aos profissionais públicos.....	44
Figura 5 — Características principais na noção de competências.....	50
Figura 6 — Sistematização da capacitação por competências.....	52
Figura 7 — Arranjo de operacionalização das políticas públicas.....	58
Figura 8 — Subprocessos/Sistemas da implementação.....	65
Figura 9 — Greve pela isonomia.....	94
Figura 10 — Notícias publicadas sobre a greve dos servidores em 1987.....	94
Figura 11 — Primeira convenção nacional de funcionários públicos.....	96
Figura 12 — Organograma da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.....	103
Figura 13 — Ofertas compreendidas no eixo Qualificação da Edufrgs.....	104
Figura 14 — Ofertas compreendidas no eixo Aperfeiçoamento da Edufrgs.....	105
Figura 15 — Processos gerenciados para o desenvolvimento na carreira.....	107
Figura 16 — Síntese dos caminhos metodológicos adotados na pesquisa.....	109
Figura 17 — Categorias de análise.....	116
Figura 18 — Categorias de análise definidas para a Lente Política.....	134
Figura 19 — Categorias de análise definidas para a Lente Estrutural.....	136
Figura 20 — Categorias de análise definidas para a Lente de Relações Humanas.....	144
Figura 21 — Categorias de análise definidas para a Lente de Relações Sistêmicas.....	147
Figura 22 — Acordo de cooperação técnica ENAP x UFRGS.....	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Mapeamento de produções — Chave de busca: Profissionalização no(do) serviço público.....	7
Quadro 2 — Mapeamento de produções — Chave de busca: PNDP.....	9
Quadro 3 — Abordagens sobre os estudos das organizações públicas.....	22
Quadro 4 — Principais modelos de aquisição de conhecimento nas organizações.....	26
Quadro 5 — A formação e a profissionalização dentro da cultura da ação educativa.....	48
Quadro 6 — Elementos caracterizadores das políticas públicas.....	57
Quadro 7 — Categorização de pesquisas sobre implementação.....	67
Quadro 8 — Comparativo de semelhanças, diferenças e observações relevantes sobre os Decretos 5.707/2006 e 9.991/2019.....	73
Quadro 9 — Progressão por capacitação profissional.....	98
Quadro 10 — Informações gerais sobre os percentuais de Incentivo à Qualificação.....	99
Quadro 11 — Servidores contactados para coleta de informações.....	114
Quadro 12 — Especificação dos sujeitos e seus respectivos códigos de identificação.....	128
Quadro 13 — Percepções sobre a PNDP na UFRGS identificadas através do modelo de Yanow (1990).....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Quantitativo de vagas do Programa Incentivo Educacional – UFRGS – 2013/2 a 2019/2.....	117
Tabela 2 — Aporte financeiro anual para execução do Programa Incentivo Educacional – UFRGS – 2013/2 a 2019/2.....	118
Tabela 3 — Aporte financeiro realizado para execução das capacitações que ensejam pagamento de Gratificação por Encargo de Curso (GECC) aos ministrantes...	120
Tabela 4 — Servidores contemplados no Mestrado Interinstitucional em Gestão de Operações – UFRGS – 2016-2019.....	122
Tabela 5 — Análise de processos de isenção de mensalidades em curso de especialização..	122
Tabela 6 — Análise de processos de progressão por capacitação.....	123
Tabela 7 — Análise de processos de isenção de incentivo a qualificação.....	124
Tabela 8 — Processos de afastamento parcial e processos de afastamento no/do país	125
Tabela 9 — Processos de horário especial e processos de licença para capacitação.....	126
Tabela 10 — Número de capacitações ofertadas e vagas ocupadas – UFRGS – 2006-2019....	127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Visualização da dinâmica do aporte financeiro para o IE no tempo.....	118
Gráfico 2 — Visualização da dinâmica do aporte financeiro para GECC no tempo.....	121
Gráfico 3 — Número de servidores em atividades de capacitação – UFRGS – 2006-2019..	128
Gráfico 4 — Número de servidores em atividade, por categoria – UFRGS – 2020.....	160

LISTA DE SIGLAS

- AP — Administração Pública
- ANDES — Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
- ANDIFES — Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- ASSUFRGS — Sindicato dos Técnico-Administrativos da UFRGS, UFCSPA E IFRS
- CEFETS — Centros Federais de Educação Tecnológica
- CFSPC — Conselho Federal do Serviço Público Civil
- DAOC — Divisão de Análise e Orientação no Desenvolvimento da Carreira
- DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público
- DQA — Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento
- ENA — *École Nationale d'Administration*
- ENAP — Escola Nacional de Administração Pública
- EUA — Estados Unidos da América
- FASUBRA — Federação das Associações de Trabalhadores (as) das Universidades Brasileiras
- FIES — Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- FUNCEP — Fundação Centro de Formação do Servidor Público
- GECC — Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso
- GERES — Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior
- IFES — Instituições Federais de Ensino Superior
- IFRS — Instituto Federal do Rio Grande do Sul
- INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IQ — Incentivo à Qualificação
- LOA — Lei Orçamentária Anual
- PCCTAE — Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
- PDIPCCTAE — Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação
- PNE — Plano Nacional de Educação
- PNDP — Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
- PPA — Plano Plurianual
- PROGESP — Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- PROUNI — Programa Universidade para Todos
- PUCRCE — Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego

REUNI — Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES — Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UFCSPA — Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

UFRGS — Universidade Federal do Rio Grande do Sul

TAE — Técnico-Administrativo em Educação

TCU — Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 TRAJETÓRIA E JUSTIFICATIVA.....	3
1.2 MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES RELACIONADAS À PROFISSIONALIZAÇÃO NO(DO) SERVIÇO PÚBLICO E À PNDP (2006 a 2019)	5
1.3 AS BASES LEGAIS DO DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	11
1.3.1 Lei 284, de 28 de outubro de 1936	11
1.3.2 Decreto-Lei 579, de 30 de julho de 1938	12
1.3.3 Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939	14
1.3.4 Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967	15
1.3.5 Lei 6.871, de 3 de dezembro de 1980	16
1.3.6 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988	16
1.3.7 Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990	17
1.3.8 Emenda à Constituição Federal nº 19/1998	17
1.3.9 Decreto 2.794, de 1º de outubro de 1998	18
1.4 Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006	19
1.4.1 Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005	19
1.4.2 Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006	20
1.4.3 Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006	20
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1 AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO	21
2.2 A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS	32
2.3 A PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO.....	39
2.3.1 A NOÇÃO DE COMPETÊNCIAS	47
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEITOS GERAIS	54
2.4.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	60
2.4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
3 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	70
3.1 ESCOLAS DE GOVERNO	76
3.2 AS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO SÉCULO XXI	80
3.3 O PROFISSIONAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	91
3.4 A ESCOLA DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES DA UFRGS.....	100
4 CAMINHOS METODOLÓGICOS	108
4.1 PERSPECTIVAS PARA A ANÁLISE.....	111
4.2 COLETA DE DADOS	112
4.3 CATEGORIZAÇÃO PARA ANÁLISE.....	114

5	REPERCUSSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP NA UFRGS	115
5.1	EXECUÇÃO FINANCEIRA E VOLUME DE ATIVIDADES	116
5.1.1	Ações com desembolso financeiro direto por decisão institucional	117
5.1.2	Ações oneradas do orçamento geral da universidade	122
5.1.3	Ações geradoras de efeito direto na carreira (remuneratórias)	124
5.1.4	Ações que contemplam de forma geral o desenvolvimento e a profissionalização	126
5.2	PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES	129
5.2.1	CONHECIMENTO GERAL DA POLÍTICA	130
5.2.2	PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE POLÍTICA.....	135
5.2.2.1	Conflitos de interesses entre instituição e servidores	136
5.2.2.2	Transparência e impessoalidade nos critérios de seleção	137
5.2.2.3	Relações de Poder	137
5.2.3	PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE ESTRUTURAL.....	139
5.2.3.1	Quadro de pessoal	141
5.2.3.2	Recursos orçamentários	142
5.2.3.3	Levantamento de necessidades para as ações de capacitação	143
5.2.4	PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE DAS RELAÇÕES HUMANAS	145
5.2.4.1	Motivação dos implementadores	146
5.2.4.2	Interesse dos servidores	146
5.2.5	PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE SISTÊMICA	147
5.2.5.1	Autonomia Administrativa	148
5.2.5.2	Atuação Progesp e unidades administrativas	149
5.3	QUESTIONAMENTOS DIRETAMENTE RELACIONADOS AOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	152
5.4	QUESTÕES ATUAIS IMPORTANTES.....	159
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
	REFERÊNCIAS	168
	APÊNDICES	187
	APÊNDICE A – Questionário encaminhado aos servidores	187
	APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semi-estruturado 1. Entrevista com dirigentes	188
	APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semi-estruturado 2. Entrevista com implementadores	190
	ANEXOS	191
	ANEXO A – Decreto 5.707, de 23 de Fevereiro de 2006	191
	ANEXO B – Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019	196
	ANEXO C – Portaria 9290, de 14 de outubro de 2019	218

1 INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas nas organizações do século XXI suscitaram modificações na estrutura estatal dos países, especialmente os ocidentais. Nisto se inclui a valorização da participação dos mais diferentes atores sociais nas decisões coletivas, em que estes tornaram-se mais ativos e exigentes. Interligado a tais modificações está o mundo do trabalho, que é parte integrante da vida social. A complexificação das questões relacionadas ao trabalho é atual e premente, e exige dos trabalhadores uma revisão constante do seu agir e pensar. Nesse contexto, o aprender também se tornou parte da trajetória do trabalho, que se une à educação, obtida dentro e fora das escolas. Como consequência, as organizações contemporâneas demandam profissionais capazes de atuar com dinamismo e resolver problemas de alta complexidade, o que, no Brasil, é notório nas esferas pública e privada, sobretudo na primeira, responsável por operacionalizar os serviços públicos, respondendo aos anseios da população.

Esta dissertação apresenta uma pesquisa sobre a profissionalização no serviço público brasileiro, por meio de fomento à educação, compreendendo a capacitação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos federais. A iniciativa governamental analisada foi materializada através do Decreto 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), o qual foi revogado no ano de 2019, durante a análise, sendo substituído pelo Decreto 9.991/2019, em que teve atualizado o nome para Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). Foi realizada a análise da fase de implementação da política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período de 2006 a 2019, através de sua Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), que conta com o trabalho da unidade Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS), onde atuo como servidora técnico-administrativa.

Considero que a educação em toda a sua versatilidade, precisa ser vista como ponte para o desenvolvimento dos indivíduos, pois, conforme Silvestre (2011), através dela, o indivíduo aumenta não somente as suas competências e capacidades, mas também as do meio em que vive, das instituições em que atua e dos recursos que mobiliza. Esses fatores também me motivaram a procurar respostas para a *questão principal* deste projeto: *A partir da experiência da UFRGS, quais contribuições da PNDP à profissionalização no serviço público brasileiro podem ser identificadas?* Por meio desta busca considero ter atingido o *objetivo geral*: *Analisar contribuições da PNDP, através da experiência da UFRGS, para a profissionalização da administração pública brasileira.*

Nesta pesquisa, como objetivos específicos foram definidos:

- a) analisar as características do novo serviço público e sua relação com a educação e com a profissionalização;
- b) caracterizar o trabalho realizado pela gestão de pessoas da UFRGS, relacionando-o com a qualificação e profissionalização de servidores técnico-administrativos e docentes;
- c) analisar a finalidade e o quantitativo de recursos aplicados na qualificação e aperfeiçoamento de servidores da UFRGS;
- d) identificar em nível micro, iniciativas que possam ser generalizadas para outros contextos da administração pública federal em favor da educação e da profissionalização.

Para apresentação do desenvolvimento da pesquisa o estudo foi estruturado em seis capítulos: Neste primeiro, fiz as considerações iniciais e exponho minhas motivações e justificativas. Está incluso também um mapeamento de produções acadêmicas relacionadas à política que está em foco, no intuito de identificar estudos científicos já realizados e suas possíveis contribuições. Falo ainda sobre as bases legais do desenvolvimento de pessoas na administração pública. No segundo, apresento a fundamentação teórica, em que estão presentes as organizações públicas, a administração pública e o novo serviço público em análise, juntamente com a atuação dos burocratas, a profissionalização no serviço público, a noção de competências, teorias e conceitos gerais sobre políticas públicas, análise de políticas públicas e sua fase de implementação. No terceiro capítulo, apresento a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, as Escolas de Governo provenientes dela, as Universidades Federais que são objeto de análise, o profissional técnico-administrativo, que é o público-alvo central da pesquisa e a Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS. No quarto capítulo, está registrado o caminho metodológico adotado para a pesquisa, suas perspectivas de análise, a forma adotada para coleta de dados e a categorização realizada para análise. No capítulo cinco estão descritos minuciosamente todos os resultados obtidos a partir da metodologia aplicada, além de estarem pontuadas questões atuais pertinentes ao contexto. Tendo em vista a importância da compreensão ampliada sobre o que representam essas organizações e essas pessoas em nosso país, considerando minha vivência cotidiana como trabalhadora deste setor, também como cidadã que acredita na necessidade do funcionamento ético, eficaz, eficiente, responsivo e democrático de toda a estrutura Estatal, no capítulo seis exponho minhas considerações finais, contendo as percepções e conclusões a que pude chegar. E após ter listado as referências bibliográficas utilizadas, estão em anexo os Decretos principais que nortearam o estudo, seguidos dos apêndices que incluem os formulários usados como

ferramenta para coleta de dados, e a portaria que oficializa a participação da EDUFRGS e minha no processo de implementação da PNDP na UFRGS.

Para a investigação sobre a fase de implementação da política, utilizo a ótica da burocracia de nível de rua e dos estudos de implementação *botton up*, além da operacionalização do levantamento de dados composta por análise documental e entrevista semiestruturada, realizada com os gestores e implementadores responsáveis pela execução da PNDP na UFRGS, além de questionário encaminhado a servidores componentes do público-alvo. A entrevista e o questionário foram elaborados utilizando como estrutura o modelo de Yanow (1990) para a categorização dos resultados esperados, com embasamento nas lentes: política, estrutural, das relações humanas e sistêmica.

1.1 TRAJETÓRIA E JUSTIFICATIVA

um dos principais papéis reservados à educação consiste, antes de mais nada, em dotar a humanidade da capacidade de dominar o seu próprio desenvolvimento. Ela deve, de fato, fazer com que cada um tome o seu destino nas mãos e contribua para o progresso da sociedade em que vive, baseando o desenvolvimento na participação responsável dos indivíduos e das comunidades. (Delors, 2001)

O trecho transcrito acima traduz muito daquilo que acredito e que me motiva a escrever esta dissertação. Adentro às questões relacionadas ao trabalho, em seu vínculo com a educação, os quais geram efeitos em nosso viver social ou em comunidade, como referido por Delors. Ainda que compreenda a necessidade de um certo distanciamento como pesquisadora, a pessoa, no lugar de cidadã, aluna e trabalhadora inevitavelmente irá perpassar as ideias e opiniões que serão apresentadas, pois ainda que tenha profundo respeito pelo aspecto metodológico e pelo pensamento científico, seria impossível tornar este trabalho totalmente isento dos sentimentos de pertencimento.

As experiências de vida mostraram-me a importância da educação na caminhada de qualquer cidadão, enquanto as experiências profissionais me provaram que o conhecimento adquirido através da educação agrega valor inestimável ao aprendizado do trabalhador. Um dos meus sonhos de vida consistia em ingressar na UFRGS, dada a oportunidade que estava ali apresentada para minhas perspectivas de futuro. Com grande esforço o sonho realizou-se, e no ano de 2015, ao término da graduação em Ciências Contábeis, prestei concurso público. Aprovada, passei a integrar o quadro de servidores da Universidade na Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS (EDUFRGS), vinculada à Pró-Reitoria de Gestão

de Pessoas (PROGESP), local em que trabalho hoje com muita satisfação. Além de ser atualmente aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, trabalhando na EDUFRGS participo do planejamento e execução das ações de capacitação que são oferecidas aos servidores da universidade. Atuo na administração do programa de bolsas de Incentivo Educacional, que propicia aos servidores realizar educação formal, além de prestar suporte administrativo às atividades da Escola que são relacionadas ao planejamento, gestão, execução financeira e prestação de contas, em paralelo com outras atividades transversais.

Em meu trabalho, tenho a possibilidade de atuar também de forma eventual como ministrante em cursos de capacitação, como integrante de grupos de trabalho vinculados às demandas da gestão de pessoas, além de participar do planejamento e execução do Salão EDUFRGS, que ocorre anualmente para exposição de relatos de pesquisa e de experiência dos servidores da Universidade. Em paralelo, fiz parte do Grupo de Trabalho instituído pela Reitoria para pensar a Gestão por Competências na UFRGS, sob a perspectiva de incentivo à educação e atuo no grupo de trabalho que está responsável por realizar a implementação da nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na universidade. Com essa trajetória, pude vivenciar o cotidiano da universidade tanto como aluna quanto como trabalhadora. A primeira condição me levou ao maior respeito e compreensão do papel dessa instituição dentro da sociedade, e a segunda permitiu que a experiência se complementasse com o papel de cidadã, o que faz aumentar minha admiração por essa instituição. Percebo hoje que a função da universidade vai além de oportunizar o saber científico, mas alcança outros patamares como o da valorização do indivíduo através de suas conquistas pessoais.

As universidades federais, na condição de autarquias, são provedoras de direito social constitucionalmente previsto, e como tal possuem um papel vital na estrutura do Estado. Quando falamos na importância da execução exitosa das políticas públicas, cabe lembrar que as universidades também carregam parte dessa responsabilidade. Os acontecimentos cotidianos e a troca com o público alvo são ricos em suas experiências, o que me motiva a optar pela fase de implementação da PNDP para a análise. Justifica-se a intenção desta pesquisa também pelos pontos destacados por Rus Perez (2006) sobre os resultados de avaliação da implementação. O autor chama atenção para o que vem sendo apontado na literatura estadunidense sobre as contribuições proporcionadas por esse tipo de pesquisa, tais como:

1) Enquanto pesquisa de *policy oriented*, à medida que não se restringe apenas a diagnosticar, mas a corrigir o curso das ações, no momento em que os programas estão sendo executados, fornecendo, portanto, subsídios aos decisores; 2) buscam ampliar a efetividade da decisão dos programas públicos; 3) contribuem para ampliar a *accountability* dos programas; 4)

proporcionam maior grau de interação dos distintos corpos da política (administrativo, político e comunidade) o que é fundamental para o desempenho da política. (RUS PEREZ, 2006, p. 67)

Este estudo não tem enfoque avaliativo, contudo, seus resultados poderão ser contributivos também para a o momento da avaliação, colaborando com as possibilidades de melhoria da política. As pesquisas relacionadas à implementação da PNDP, em poucos casos são realizadas no âmbito das universidades, o que deixa uma grande lacuna sobre essa execução em um ambiente tão diverso e numeroso de servidores. Além disso, faz-se necessária a discussão sobre a influência e o papel dos chamados burocratas de nível de rua no processo de implementação, a fim de compreender a execução de suas ações ligadas às políticas públicas e sua influência nos rumos e resultados dessas políticas (LOTTA, 2012). Também foi observado por Camões (2013) que são poucos os estudos que analisam as políticas de gestão de pessoas do setor público considerando a literatura própria de políticas públicas.

Todas essas questões fazem parte da justificativa da relevância percebida nesta pesquisa, ressaltando ainda que se trata de uma política com papel estratégico no processo de formulação de novos perfis de qualificação profissional, que poderão gerar efeitos positivos nos resultados pretendidos para a Administração Pública Federal (BERGUE, 2014).

1.2 MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES RELACIONADAS À PROFISSIONALIZAÇÃO NO(DO) SERVIÇO PÚBLICO E À PNDP (2006 a 2019)

Apresento a seguir o mapeamento de produções que abordam as questões da profissionalização no(do) serviço público e produções que tratam da PNDP. O levantamento foi realizado com o objetivo de identificar produções diversas e pesquisas científicas relacionadas, na intenção de conhecer o que vem sendo produzido para apresentar um estudo que possa ser singular e contributivo para a área.

Com essa finalidade, foram realizadas consultas a três bancos de teses e dissertações, além de dois periódicos com grande influência e crédito para o serviço público e para a categoria dos servidores públicos técnico-administrativos atuantes em universidades federais. Integram a lista¹: Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES; Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT – BDTD); Plataforma LUME de teses e dissertações da UFRGS; A Revista do Serviço Público (RSP) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o E-book GESTÃO PÚBLICA: a visão dos

¹ No “Banco de Teses e Dissertações da Capes”, bem como no “Lume Ufrgs - Teses e Dissertações”, o termo Profissionalização no/do Serviço Público não resultou em sucesso na busca.

técnico-administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais. O recorte temporal eleito foi o período de 2006 a 2019, considerando a promulgação do Decreto 5.707 no ano de 2006, e no que concerne ao período final, o ano de 2019, foi fixado para levar em conta a apuração dos dados analisados, e por ser o último ano-calendário concluído para a EDUFRGS (em termos de elaboração de relatórios e prestação de contas) na ocasião da entrega da dissertação.

Com a realização do mapeamento, foi possível observar que o tema da profissionalização aparece, na maior parte dos casos, como uma preocupação mediante uma necessidade permanente do serviço público, também sob o ponto de vista da necessidade de aprimoramentos da gestão de pessoas e da responsividade na entrega dos serviços prestados ao cidadão. Sobre a PNDP, particularmente, se identifica o foco na temática da gestão por competências, sua operacionalização e seus resultados. Embora a política precise estar presente em todas as organizações públicas, com destaque para o âmbito federal, se considerarmos o número de pessoas e de organizações inseridas nesse contexto, são poucos os estudos relacionados. Além disso, especialmente no que se refere à fase da implementação, que é fundamental sob o ponto de vista da atuação cotidiana dos servidores, e gera implicações nos resultados da execução da política, ainda são raras as pesquisas relacionadas.

No intuito de tornar a verificação mais consistente, utilizei como chaves de busca os termos: “Profissionalização no(do) Serviço Público” e “PNDP”, e após a leitura sintética de resumos, introdução, tópicos relacionados à busca e principais resultados dos trabalhos identificados, registro nos Quadros 1 e 2, abaixo, um total de dez trabalhos daqueles em que encontrei maior relação com a pesquisa para cada um dos casos da busca, e que mais apresentam contribuições para as temáticas abordadas na dissertação. Apresento juntamente as principais constatações identificadas em cada estudo e sua localização eletrônica, as quais poderão também servir de subsídio para outros pesquisadores.

Quadro 1 – Mapeamento de produções – Chave de busca: profissionalização no(do) serviço público

FONTES	TIPO/ ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES	LOCALIZAÇÃO ELETRÔNICA
IBICT-BDTD	Dissert. / 2008	Maryângela Aguiar Bittencourt	Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo de caso da ESPEA - Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas e da FESPM - Fundação Escola de Serviço Público, Municipal, da prefeitura de Manaus	A autora apresenta questões relacionadas aos tipos, à criação e à importância das Escolas de Governo para a profissionalização; aborda a tensão inicial na relação Escolas de Governo X Universidades e reforça a importância da aproximação dessas instituições; menciona que já havia publicações prevendo a aproximação das Escolas de Governo com as Universidades, o que caminha atualmente para tornar-se realidade.	http://hdl.handle.net/10438/17013
IBICT-BDTD	Dissert. / 2012	Rosângela Vieira Monteiro	Dimensões do processo de profissionalização da Carreira de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal	Apresenta estudo sobre a vinculação das noções de carreira e de profissionalização. São objetivos específicos: Caracterizar o processo de profissionalização no âmbito do serviço público a partir das técnicas de arranjo organizacional; caracterizar o processo de profissionalização na perspectiva do servidor; compreender, no contexto específico da Carreira de Finanças e Controle, os arranjos de poder que permeiam a relação servidor-Estado e igualmente conformam a conduta coletiva em ambiente institucional. Burocracia em Weber (com referências); análise com base nos: (i) aspectos conjunturais; (ii) aspectos macroestruturais; e (iii) aspectos microestruturais; a noção de Profissionalismo na ótica do servidor; relação entre o desempenho do servidor e o institucional	http://repositorio.unb.br/handle/10482/11175
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/ 2006	ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais	A gestão de pessoas como um recurso estratégico	Importante contribuição sobre a Nova Gestão Pública e sobre seus aspectos relacionados à busca pela profissionalização; também sobre formas de Governança responsiva, apresentando discussões e conceitos relacionados	https://revista.eiap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/36/47
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/ 2006	Helena Kerr do Amaral	Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira	Defende que uma economia dinâmica depende de eficiência de seu setor público; valorizar efetivamente o servidor, melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços, diminuir a malha de vantagens cumulativas para alguns poucos e evitar desperdícios; fala sobre o servidor público e sua capacitação para enfrentar os desafios contemporâneos; considera inovador o decreto 5.707/2006 no sentido da busca pela profissionalização	https://revista.eiap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/37/48

Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2007	Clarice Gomes de Oliveira	O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia	Apresenta fundamentação sobre as teorias da burocracia e a burocracia moderna; menciona que o movimento em direção à modernização da gestão de pessoas no serviço público se deve em grande parte à necessidade de profissionalização que foi anteriormente identificada	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/32/43
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2009	Jacky Richard	Brasil e França debatem a profissionalização do serviço público	Questões sobre democratizar e profissionalizar; mapeamento de competências, atualização de bases de dados e alinhamento de estrutura de incentivos; comparações entre ENA e ENAP	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/4/35
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2011	José Celso Cardoso Júnior e Roberto Passos Nogueira	Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto	Menciona o aumento da escolarização e da profissionalização da força de trabalho no setor público; fala sobre a composição do Estado, da força de trabalho no serviço público; apresenta quadro representativo da evolução da adm. Púb. Federal	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/12/30
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2013	Flávia de Araújo e Silva, Túlio César Pereira Machado Martins e Ivan Beck Ckagnazaroff	Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional	Versa sobre a nova gestão pública e a governança no serviço público; governança como um modelo de gestão que enfatiza a transparência e accountability; apresenta entrevista referente à questão das redes organizacionais.	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/23/87
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2017	Débora Duran	A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da Revista do Serviço Público	Menciona a importância da atuação do DASP na modernização do setor público; quadro demonstrativo sobre a periodização dos atos de modernização do setor público; apresenta questões sobre a importância da formação continuada e sua influência para a profissionalização.	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/157/187
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/2018	Luana Jéssica Oliveira Carmo; Lilian Bambirra de Assis; Mariana Geisel Martins; Cristina Camila Teles Saldanha e Patrícia Albuquerque Gomes	Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal	Versa sobre a Nova Gestão Pública; modelos de gestão pública e reformas estatais no contexto brasileiro; práticas de gestão de pessoas no setor público; gestão para resultados: o modelo de gestão estratégica de pessoas no setor público; gestão por competências.	https://revista.e.nap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/185/218

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 2 – Mapeamento de produções - Chave de busca: PNNDP

FONTE	TIPO/ ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES	LOCALIZAÇÃO ELETRÔNICA
Catálogo de Teses e Dissertações da Capes	Dissert. / 2015	Shirley Michelle de Alcantara	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal: uma análise à luz da Teoria do Novo Serviço Público, do Gerencialismo e do Republicanismo	Sobre o novo serviço público; a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal nas IFES; inclui quadro demonstrativo sobre importantes questões relacionadas ao novo serviço público	http://repositorio.ufla.br/handle/1/9350
Catálogo de Teses e Dissertações da Capes	Dissert. / 2017	Raphael de Mendonça	Gestão de pessoas no setor público: a percepção de servidores técnico-administrativos sobre os programas de desenvolvimento de pessoas em instituições federais de ensino superior	Relevância do estudo é ressaltada em relação à análise do governo, das universidades e para a literatura relacionada; menciona questões sobre a autonomia dos gestores; foca nas lacunas e falhas da gestão de pessoas e da legislação.	https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6203738
Banco de Teses e Dissertações da Capes/IBIC T	Dissert. / 2013	Marizaura Reis de Souza Camões	Análise do Processo de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	Demonstra uma das primeiras análises detalhadas sobre o processo de implementação da PNNDP em instituições nacionais; análise em perspectiva comparada utilizando modelo de Yanow como base; análise detalhada da política.	https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=344443
Banco de Teses e Dissertações da Capes/IBIC T	Dissert. / 2015	Erica Lissandra Bertolossi Dantas	Política de gestão de pessoas em universidades federais: a percepção dos técnicos-administrativos sobre o plano de desenvolvimento dos integrantes da carreira dos cargos técnico-administrativos em educação – pdipcetae	Gestão estratégica de pessoas a partir do NSP e mudanças para gestão estratégica de pessoas; fala sobre a colaboração do PCCTAE para a profissionalização; sobre o grau de profissionalização do Brasil; importantes conceitos sobre carreira; quadro de evolução da oferta de cursos de capacitação na instituição estudada e recursos investidos.	https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3258377
Banco de Teses e Dissertações da Capes/IBIC T	Dissert. / 2016	Carmen Lucia Goneli de Nazare	A capacitação docente no âmbito da política nacional de desenvolvimento de pessoal: a visão dos gestores de pessoas das instituições federais de ensino superior do estado do rio de janeiro	Versa sobre os objetivos e a razão de ser das universidades. Objetivo: verificar a percepção dos gestores de pessoas das IFES do Estado do Rio de Janeiro sobre a contribuição do PAC para a capacitação e a qualificação docente.	https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4943009
Banco de Teses e Dissertações da Capes/IBIC T	Dissert. / 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	Apresenta a análise e percepções de diferentes atores sobre a implementação da PNNDP em uma IFE; demonstra percepções sobre pontos positivos e negativos especialmente a partir das lentes propostas por Yanow, também os resultados e contribuições identificados.	https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6083946

Lume Ufrgs - Teses e Dissertações	Dissert. / 2015	Márcia Silva Baptista	A crescente busca pela qualificação dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul a partir de 2005: uma janela de oportunidade para a instituição	Sobre o papel da universidade, sua função social e as transformações ocorridas nos últimos anos. Aborda com detalhes o PCCTAE e a questão das competências no setor público.	https://lume.ufrgs.br/handle/10183/132888
Lume Ufrgs - Teses e Dissertações	Dissert. / 2018	Mateus Dalmoro	Impacto da qualificação <i>stricto sensu</i> no trabalho de servidores públicos	Levantamento quali-quantitativo sobre o impacto da qualificação <i>stricto sensu</i> no trabalho dos servidores públicos da UFRGS; análise estatística e entrevistas sobre as percepções, com evidências de resultados positivos da qualificação no trabalho, a qual é subsidiada também pela PNDP.	https://lume.ufrgs.br/handle/10183/193883
Rev. do Serv. Púb.	Artigo/ 2017	Milena de Senne Ranzini e Newton Antonio Paciulli Bryan	Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil	Debates sobre a modernização das funções do Estado; criação das escolas de governo voltadas a qualificação; compreensão dos diferentes modelos de escolas de governo criadas; experiências de profissionalização voltadas ao setor público; conclui que existe atualmente uma multiplicidade de organizações promovendo a profissionalização de servidores públicos.	https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/124/149
Revista/E-Book dos TAES	Artigo/ 2016	Nara Antônio Francisco	Contribuições e desafios do servidor público para alcance da accountability nas organizações públicas	Sobre a responsabilização dos servidores em sua atividade laboral; a accountability tratando da responsabilização do agente público; sobre como é possível atender as demandas dos cidadãos de forma ética e observar os princípios democráticos; objetivou analisar o trabalho do servidor público à luz da accountability; modelos de administração pública, incluindo o Novo Serviço Público; discute a importância do trabalho do servidor, superando um suposto estereótipo de ser acomodado, improdutivo e causador de complicações, para ser visto como um agente de mudanças.	https://taepublicaartigoselivros.files.wordpress.com/2018/05/gptae-volume-3.pdf

Fonte: Elaborado pela autora

Através do levantamento sintetizado acima, foi possível observar que a relação entre os dois temas é encontrada em poucas produções. A análise do processo de implementação da política aparece em número diminuto, especialmente no ambiente das universidades federais, as quais existem em número expressivo no país, com atribuições advindas da Constituição Federal, diretamente vinculadas às atividades governamentais, o que reforça a necessidade de pesquisas nesse âmbito.

1.3 AS BASES LEGAIS DO DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Neste segmento do capítulo apresento uma perspectiva histórica da base legal sobre definições relevantes, relacionadas às políticas de desenvolvimento profissional do servidor público, apontando sua localização temporal e características que antecederam à política atualmente vigente, a fim de proporcionar aproximação ao contexto estudado e reflexão sobre o assunto em pauta.

1.3.1 Lei 284, de 28 de outubro de 1936

No início da década de 1930 se inicia a discussão acerca da igualdade de oportunidades para ingresso no serviço público, sobre como seria a operacionalização e sobre a necessidade de instituir instrumentos e mecanismos para esse fim. O primeiro passo em direção à denominada racionalização administrativa da chamada Era Vargas foi a criação, em 15 de março de 1935, da Comissão Mista da Reforma Econômico-Financeira, em que, uma subcomissão de reajustamento dos quadros do serviço público civil realizou um dimensionamento geral do funcionalismo (SILVA, 2006). Em 1936, o presidente Getúlio Dornelles Vargas indicou Luiz Simões Lopes para presidir a Comissão de Reajustamento, tendo este elaborado o primeiro plano de classificação de cargos do Governo Federal, o qual era baseado no sistema de mérito. Este trabalho assumiu a forma de projeto de Lei, foi encaminhado à Câmara dos deputados e culminou na referida Lei 284.

Em 1936, a Lei 284, conhecida também como a “Lei do reajustamento”, além de reajustar os quadros e vencimentos do funcionalismo público civil da União, apresenta algumas das primeiras medidas oficiais em direção a questões como formação de carreira, concursos públicos, gratificações e promoções baseadas em qualificação. A Lei prescreve uma reorganização para os quadros e carreiras do funcionalismo civil federal, além de instituir o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC), o qual deveria ter a seguinte composição:

“Art. 9º O C.F.S.P.C. compor-se-á de cinco membros, que exercerão em comissão as respectivas funções sendo livremente escolhidos e nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos que não militem em política partidária e possuam conhecimentos especializados em matéria de organização científica do trabalho e de administração em geral.” (BRASIL, 1936).

Luiz Simões Lopes foi indicado a presidir também o CFSPC. Dentre as competências do conselho, ficara estabelecida sua responsabilidade por estudar a organização dos serviços

públicos, propor medidas ao governo para o seu aperfeiçoamento e promover a realização de concursos para provimento de cargos administrativos e técnicos, ficando sua atuação diretamente vinculada ao Presidente da República.

Foram também instituídas as chamadas “Comissões de Eficiência”, incumbidas de assessorar a cada um dos ministérios, compostas por cinco membros nomeados em comissão pelo Presidente da República por proposta de cada Ministro. Competia a essas comissões estudar permanentemente a organização dos serviços relacionados ao respectivo ministério e propor medidas e ações ao Ministro tanto para racionalização progressiva dos serviços (como previsto no texto da Lei), quanto a medidas relacionadas ao que atualmente entende-se como atribuição da gestão de pessoas (questões como lotação, relotação, promoções, transferências, etc...). Para realização de tais atividades, estava estabelecido o pagamento de uma gratificação concedida por tempo de trabalho executado para essa finalidade.

Entre outras questões, já se mencionava também as possibilidades de promoção por antiguidade e por critério de qualificação, referido como “conclusão de curso”. Além disso, ficava instituída a “Caderneta do Funcionário”, que teria valor de carteira de identidade. Sendo importante ressaltar que o CFSPC mais tarde transforma-se no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

1.3.2 Decreto-Lei 579, de 30 de julho de 1938

A questão do desenvolvimento de pessoas na administração pública é marcada, no caso brasileiro, pelas iniciativas adotadas nas reformas administrativas. A primeira reforma noticiada, na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, foi representada pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938², este foi elaborado em conformidade com o disposto no artigo 67 da Constituição do Estado Novo (1937-1945)³, o qual propunha uma máquina administrativa nos padrões Weberianos, burocrática, marcada pelas características de

² BRASIL Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Câmara dos Deputados*, Legislação informatizada. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em 05/08/2019.

³ BRASIL, Constituição de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo presidente da república em 10/11/1937. *Câmara dos Deputados*, Legislação informatizada. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>. Acesso em 05/08/2019

impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Também foi sinalizada a implantação de um sistema de mérito, reforçando a instituição do concurso público e do treinamento.

Foi Luiz Simões Lopes o fundador e presidente do DASP, tornando-se mais tarde, a partir de 1944, também presidente da Fundação Getúlio Vargas. Para ele, o crescimento do país estava condicionado a uma revolução que conseguisse elevar a administração pública brasileira a patamares similares aos de países desenvolvidos. (SILVA, 2006). Luiz Simões Lopes atuou no Ministério da Agricultura e posteriormente tornou-se assessor do então presidente Vargas, adquirindo voz ativa para intervenções nas ações que foram chamadas de modernização do Estado brasileiro.

Com a instituição do Estado Novo em 1937, o DASP foi criado pelo Decreto-Lei 579, que previa a instituição de um departamento administrativo vinculado à Presidência da República, incumbido de observar o funcionamento dos órgãos públicos sob o ponto de vista da economia e da eficiência. O referido Decreto-Lei adicionou ainda as seguintes atribuições: assessoramento ao presidente da República para examinar projetos de lei que fossem encaminhados à sua apreciação, definição de padrões dos materiais de uso nas repartições, além de seleção e aperfeiçoamento de pessoas para atuação no serviço público. Mais uma vez, Luiz Simões Lopes foi chamado a assumir a presidência (cargo que depois passou a ser denominado diretor-geral) do novo departamento e atuou ainda como presidente da Comissão de Orçamento Geral do Ministério da Fazenda.

Durante sua atuação no DASP, na busca pela dita racionalização da administração pública, ficaram marcadas ações como a seleção de servidores públicos mediante concurso, o aperfeiçoamento indicado através de palestras, cursos e estudo no exterior. Criou-se na gestão de Simões Lopes, a carreira de Técnico de Administração, vista como instrumento indispensável dentro da reforma administrativa daquele momento. Partiu do DASP também a proposição de criação da Coordenação da Mobilização Econômica no ano de 1942, na situação de entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial.

Em suma, o DASP constitui-se em um órgão com muito poder de atuação junto ao presidente da República, assessorando nas decisões tomadas no sentido de renovação e transformação da máquina administrativa, interferindo também na distribuição dos recursos no que dizia respeito às previsões de receitas e despesas da União. E ao participar ativamente do orçamento da União acabava por dominar de fato a administração sob vários aspectos, considerando sua interferência nos números do plano de governo. Cabe ressaltar que havia resistência especialmente do Ministério da Fazenda, tendo em conta que a elaboração do

orçamento da República entregaria grande poder ao Ministro responsável. (SILVA, 2006). E conforme descrito por Bittencourt (2008, p. 23):

"Além de orientar toda a chamada administração geral da República, isto é, pessoal, material, edifícios públicos e outros aspectos o DASP tinha a imensa responsabilidade de elaborar o orçamento federal, ou seja, todos os problemas com os quais se ocupa o governo. Era inevitável, assim, que o DASP tivesse uma intromissão, cautelosa, mas importante, na solução de uma imensa gama de problemas brasileiros, em diferentes setores, porque a ele competia compatibilizar os projetos, vindos dos diversos ministérios e setores do serviço público, com as possibilidades orçamentárias. Por essa razão, a Divisão de Orçamento do DASP tinha uma poderosa organização, para prever a receita e a despesa da União, ou seja, para distribuir os recursos. Forçosamente, fosse por pedido dos ministros de Estado, fosse por ordem expressa do chefe do governo, eram dadas certas prioridades a determinados setores."

A partir da atuação do DASP foram registradas medidas significativas como os concursos de âmbito nacional para todas as carreiras, cargos e funções do serviço público federal, com expressivo número de pessoas submetidas a concursos, desde os cargos com maiores exigências profissionais até os cargos mais modestos; surgiu a classificação sistemática de funcionários e empregados públicos, o que resultou em projeção na vida administrativa do país (SILVA, 2006). O Brasil conta inclusive com registros de pioneirismo sobre a implantação de um sistema de aperfeiçoamento de pessoal, e nesse período contou com o reconhecimento de muitos profissionais altamente qualificados servindo a organismos internacionais, especialmente nas Nações Unidas, em que havia grande número de brasileiros, muitos deles oriundos do DASP.

Como contraponto aos registros de contribuições geradas pelo DASP, alguns estudos com visão distinta indicam que, apesar das ações pontuais, e até mesmo modernas para o período em que ocorreram, na prática, não houve uma política consistente de recursos humanos que atendesse às necessidades do Estado, já que o patrimonialismo ainda era muito forte. Diminuiu naquele momento a marca do coronelismo, mas, conforme análise registrada no Plano Diretor de Reforma do Estado, ampliaram-se o clientelismo e o fisiologismo⁴ (BRASIL, 1995).

1.3.3 Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939

Através desse Decreto, promulgado ainda na Era Vargas, surge o primeiro estatuto do servidor, nomeado à época como “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União”, que apresentava definições e esclarecimentos a respeito de temas como: provimento, vacância,

⁴ BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

nomeações, concursos, posse, fiança, exercício, promoção, transferência, readaptação, remoção, permuta, reintegração, readmissão, reversão, aproveitamento, função gratificada, substituições, tempo de serviço, vencimento, remuneração, gratificações, diárias, ajudas de custos, férias, licenças, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, acumulação, entre outros direitos, deveres e responsabilidades.

Além disso, em seu primeiro artigo, nas disposições preliminares constavam algumas importantes definições, como:

Art. 1º Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civís da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

Parágrafo único. As suas disposições aplicam-se ao ministério público, ao magistério e aos funcionários das secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário no que não colidirem com os dispositivos constitucionais.

Art. 2º Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargos públicos, para os efeitos deste Estatuto, são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União.

Parágrafo único. O vencimento dos cargos públicos obedecerá a padrões previamente fixados em lei.

Art. 4º Os cargos são de carreira ou isolados.

Parágrafo único. São de carreira os que se integram em classes e correspondem a uma profissão; isolados, os que não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função.

Art. 5º Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

Art. 6º Carreira é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento.

Art. 7º As atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento.

Parágrafo único. Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes.

Art. 8º Quadro é um conjunto de carreiras e cargos isolados.

Art. 9º Não haverá equivalência entre as diferentes carreiras.

Art. 10. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis, regulamentos e instruções baixadas pelos órgãos competentes.

O Decreto 1.713 foi um importante marco legal sobre a observância da vida funcional dos servidores públicos e também influenciou a eleição da data em que até os dias atuais é comemorado o dia do Servidor Público.

1.3.4 Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967

No ano de 1967 vivencia-se uma tentativa de reforma durante o período de administração militar no país, em que surge o Decreto Lei nº 200, assinado pelo então presidente Humberto de Alencar Castello Branco, o qual propôs a descentralização político-administrativa. Nesse momento, conforme aponta Klering et. al. (2010), foram instituídos alguns princípios de racionalidade administrativa como o planejamento e o orçamento. Apresentavam-se como intenções “o descongestionamento das chefias executivas superiores

(visando desconcentrar e descentralizar)”, com o intuito de “reunir competência e informação no processo decisório; a sistematização; a coordenação e o controle” (CAMÕES, 2013, p. 32). Costa (2008) afirma que a tentativa de reforma fracassou, e que dentre as razões estariam a desarticulação entre planejamento e modernização, além da baixa prioridade conferida às próprias áreas de gestão de pessoas.

Entre outras questões apontadas como mal articuladas, estava também a delegação de responsabilidade sem efetivo planejamento para que houvesse algum controle, o que fomentou o ressurgimento de problemas antes vivenciados como disfunções da burocracia, nepotismo e mau uso de recursos públicos.

1.3.5 Lei 6.871, de 3 de dezembro de 1980

Logo após, para dar uma dimensão mais profissional à área de recursos humanos do Governo Federal, durante o governo de João Figueiredo, o DASP criou, pela Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), que tinha como função “promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da administração federal direta e autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem-estar social e recreativo” (art. 3º). Seu estatuto, aprovado pelo Decreto nº 85.524/1980, enfatizava a formação do corpo técnico da administração pública. O então embaixador (Ministro) Sérgio Paulo Rouanet, em 1982, propõe a criação de uma escola de administração no Brasil nos moldes da *École Nationale d'Administration* (ENA - França) para formação de um grupo de servidores que pudesse ser incorporado às funções estratégicas do Estado. Em 1986 foi incorporada à FUNCEP a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ligada ao Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, com a proposta de criar uma elite de administradores públicos e formar dirigentes capazes de formular e implementar políticas públicas.

1.3.6 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

Com a promulgação da Constituição de 1988, durante o governo de José Sarney, apesar de sua importância vital no aspecto da redemocratização, vivenciou-se o que para alguns autores foi considerado um retrocesso sob a perspectiva da busca por modernização da gestão pública (BRASIL, 1995, SANTOS; MACHADO, 1995). Retirou-se da administração indireta sua flexibilidade operacional, dificultando o atendimento a algumas especificidades da natureza do

trabalho dessas organizações, e instituiu-se o Regime Jurídico Único para todos os servidores civis da União (KLERING et al., 2010). Inicia-se um processo de engessamento do aparelho estatal e a instituição de regras burocráticas rígidas e universais para a administração direta e indireta, o que é visto pelos autores citados como uma certa estagnação do setor público. No período subsequente instituiu-se a reforma do Governo de Fernando Affonso Collor de Mello, (1990 a 1992), caracterizada pela operação de “*downsizing*”, que, conforme apontado por Costa (2008), apresentou redução do número de ministérios, culminou na fusão e extinção de órgãos, realização de afastamentos e remanejamento de pessoal, em um processo permeado por uma forte ideologia neoliberal. Esse período foi marcado pela ausência de ações significativas relacionadas ao serviço público e à profissionalização de seus respectivos agentes.

1.3.7 Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990

Dentre as poucas iniciativas do período, foi assinada por Fernando Collor de Mello a Lei nº 8.112/1990, gerada como ato normativo regulamentar do novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da Administração Pública Federal, direta e indireta, para o Executivo, Legislativo e Judiciário, atribuindo a denominação “servidor” à pessoa legalmente investida em cargo público, e como cargo público o conjunto de atribuições e responsabilidades que estejam previstas dentro da estrutura organizacional, e que devam ser atribuídas a um servidor. (BRASIL, 1990). A norma federal foi elaborada como regramento para a atuação dos servidores públicos estatutários (efetivos ou comissionados), tornando-se um guia, que, até os dias atuais, aponta os deveres e direitos relacionados às atribuições de um servidor público durante o exercício de seu cargo.

A Lei atualiza a regulamentação sobre as questões de provimento, vacância, remoção, redistribuição, substituição, direitos e vantagens, regime disciplinar, processo administrativo disciplinar, seguridade social, entre outras disposições (BRASIL, 1990). Além de passar a ser um importante norteador da vida funcional cotidiana dos servidores públicos federais, serviu também de base para a regulamentação de processos que vieram a ser posteriormente formalizados.

1.3.8 Emenda à Constituição Federal nº 19/1998

No período de 1995 a 2002, gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, experimenta-se uma nova e forte tentativa de reforma gerencial, com movimento chefiado pelo

então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que anunciava voltar-se para a qualidade na prestação do serviço público, que se ocuparia em desenvolver uma cultura gerencial nas organizações. Surge a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, chamada de reforma administrativa, que agregou orientações do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, e que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1998).

A admissão passaria a ser realizada segundo critérios de mérito, por meio da política de concursos regulares, com recomposição permanente da força de trabalho (CAMÕES, 2013). Surge nesse momento a definição de um sistema estruturado de carreiras, de avaliação de desempenho que passaria a ser constante e de treinamento sistemático. Inicia-se uma política do então chamado “Recursos Humanos” com uma mensagem de isonomia, a qual anunciava que todos os servidores receberiam as mesmas condições, independentemente de sua qualificação ou das atividades executadas. Costa (2008) afirma que os princípios estavam demasiadamente vinculados às reformas anteriores, exceto a forma de controle, que apresentava a maior diferença, posto que deixou de tomar como base os processos, passando a ficar concentrada nos resultados.

O próprio governo realizou um diagnóstico em que constatou a ausência de diretrizes de gestão de pessoas e confusão sobre as regras relativas a pessoal. A partir dessa constatação foram retomados alguns dos projetos de melhoria com a finalidade de formar uma administração pública composta por profissionais altamente qualificados. A renovação planejada incluiu um esforço do Governo Federal, no período de 1995 a 2002, para capacitar os servidores, inclusive com o desenvolvimento de programas de formação para algumas carreiras (BRASIL, 2002).

1.3.9 Decreto 2.794, de 1º de outubro de 1998

O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) lançou a Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos Federais, a partir do Decreto nº 2.794. Seus objetivos eram a melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, a divulgação e o controle de resultados das ações de capacitação e a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação (art. 1º). Esses esforços foram mantidos no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

1.4 Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006

O Decreto nº 5.707 que está apresentado com especial atenção em capítulo específico desta pesquisa, é considerado um marco na política do desenvolvimento de pessoas dentro do serviço público. Editado no período do primeiro mandato de Lula da Silva na presidência da República, foi concebido como uma iniciativa em relação ao modelo de competências por meio da aquisição de conhecimento, pois a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) passava a colocar em prioridade o investimento em capacitação. O Decreto institui a PNDP e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e seus preceitos versam sobre o modelo de gestão por competência, definida como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006).

Haja vista que essa pesquisa está direcionada, em função do caso concreto analisado, a um subgrupo dos servidores públicos federais, os quais estão vinculados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), apresento também, a seguir, a legislação regulamentar específica para esta parcela dos servidores públicos federais, suas influências e relevância.

1.4.1 Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005

Esta lei, assinada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, “dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências” (BRASIL, 2005). O chamado “PCCTAE” deu origem à estruturação da carreira e dos cargos dos servidores técnico-administrativos da área da educação que integram o quadro de pessoal das IFES. Nesse instrumento constam a formatação e a descrição de cargos, a partir das quais, as organizações deverão utilizar seu entendimento interno para definir as funções que serão executadas em cada posto de trabalho. Diferentemente das organizações privadas, as organizações públicas precisaram acatar certos padrões de atividades para determinados cargos, observando as limitações legais, e até a promulgação desta Lei ainda não se tinha uma definição mais clara sobre as atribuições de atividades para esta categoria de trabalhadores. Um dos exemplos mais presentes entre os padrões impostos é o conjunto de requisitos mínimos que precisa ser atendido para o provimento dos cargos, não havendo a liberdade para redefinição

desses requisitos, e no caso de alteração, essa será feita somente via dispositivo legal (SCHMITZ JUNIOR, 2015).

1.4.2 Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006

Para estimular a participação de candidatos bem qualificados nos concursos e nas atividades de aperfeiçoamento, no caso de servidores já integrantes da carreira, criou-se, através do PCCTAE, o Incentivo à Qualificação (IQ), instituído pelo Decreto nº 5.824 de 2006, correspondendo este a um valor percentual pago sobre o vencimento básico dos servidores que apresentarem titulação superior à mínima exigida para o cargo, considerando a área de conhecimento de sua formação, seu ambiente de trabalho e as funções exercidas.

1.4.3 Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006

Decreto que “estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005” (BRASIL, 2006, preâmbulo). Este dispositivo apresentou os objetivos do programa de capacitação e aperfeiçoamento, os resultados esperados do programa de avaliação de desempenho, e a análise do programa de avaliação de desempenho como processo pedagógico, coletivo e participativo.

Cabe ainda salientar que em outros instrumentos legais, em âmbito nacional e de forma abrangente, também está prevista a destinação de recursos para o desenvolvimento dos servidores, como atualmente, na Lei nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019 - Lei Orçamentária Anual (LOA):

- Programa 2131: Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho - Ação 4572: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e -Requalificação; (p. 9)
- Objetivo 0497: Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação. (p. 9)
- Objetivo 1159: Aumentar a eficiência da força de trabalho do Estado por meio da capacitação, do aprendizado organizacional e da promoção da diversidade. (p. 20 e 109)

Questões importantes relacionadas à vida funcional dos servidores igualmente estão cobertas através do Plano Plurianual (PPA), no PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249) constam entre as metas:

- [...]Aprimoramento do conhecimento jurídico dos servidores públicos, de forma a auxiliá-los na implementação das políticas públicas; Capacitação de 350 servidores de órgãos e entidades

da Administração Pública Federal integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo; Além de apontamentos como: Resultado Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social da União (servidores civis) em relação ao Produto Interno Bruto [...] (BRASIL, 2016).

Especialmente a partir do final da década de 1990, é vasto o aparato legal que regulamenta e valoriza o fazer do trabalhador do serviço público, sendo possível identificar mais fortemente a incidência de entraves e lacunas de efetivação relacionados aos distintos períodos governamentais do que propriamente dificuldades oriundas da base legal ou da falta dela. Considerando que a vida funcional do trabalhador do serviço público é regulamentada estritamente pelos dispositivos legais, no decorrer da pesquisa serão apresentadas as especificidades do grupo de servidores públicos federais atuantes dentro da autarquia Universidade Federal do Rio Grande do Sul, incluindo ocorrências e possibilidades vividas em função do que o contexto histórico legal vem apresentando e impondo a esse grupo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

O bem-estar, a felicidade e a própria vida de todos nós dependem, em medida significativa, do desempenho dos mecanismos administrativos que nos cercam e dão apoio. A qualidade da administração na sociedade moderna toca nossa vida diária, desde as questões primárias de alimentação e abrigo até a periferia de nossa atividade intelectual. Hoje, a vida de uma pessoa pode depender da administração dos controles de pureza numa farmácia; amanhã, ela pode depender das decisões de um departamento estadual de trânsito; na próxima semana, ela pode estar à mercê da sabedoria administrativa de um alto funcionário do Departamento de Estado. Querendo ou não, a administração é uma preocupação de todo mundo. Se quisermos sobreviver, convém que o façamos com inteligência. (WALDO, 1955, p. 70).

Concordando com a citação de Dwight Waldo, cientista político norte-americano acima citado, ressalto neste capítulo, que as organizações são produtos de ações humanas individuais, que em algum momento passam a ser integradas entre si. Tais ações possuem sentido e relevância, especialmente para quem nelas atua. São supostamente impessoais no intuito de evitar possíveis excessos e distanciar-se do patrimonialismo, sendo, contudo, o pano de fundo de um mundo muito pessoal, que, de acordo com a vontade particular ou não, é parte integrante do cotidiano e da organização social como um todo (DENHARDT, CATLAW, 2017). Ao refletir sobre a estreita ligação entre o Estado e os cidadãos, são considerados os estudos de Robert B. Denhardt (2017) como basilares para o tema das organizações e do novo serviço público. Juntamente com as análises de outros estudiosos do tema, apresento um olhar para a

estrutura que compõe o serviço público sob a perspectiva de foco no cidadão, o qual não consegue manter sua vida dissociada da organização estatal, mas que também mantém seus olhos sobre as ações executadas e exige respostas aos seus questionamentos. Trata-se de uma visão baseada na teoria democrática, cujo foco está na justiça, liberdade e igualdade.

É de conhecimento geral a vasta gama de proposições e interpretações sobre como as organizações públicas funcionam, sendo relevante se considerar que essas teorias não existem separadas da prática, e que, no campo da ação, teoria e prática não podem ser dissociadas. Ocorre porém, que todos os sujeitos, incluindo estudiosos do tema, usuários e cidadãos em geral, produzem conhecimento e compreensão específicos relacionados aos campos de atuação em que vivem e trabalham, tornando-se especialistas em suas próprias rotinas. Por essas e outras razões, conforme Denhardt (2017), é impossível unificarmos o conhecimento sobre as organizações públicas, ou mesmo ter a intenção de esgotar o assunto, contudo, o propósito de algumas teorias é oferecer uma compreensão mais coerente e integrada. Com isso, entre as teorias da administração pública (AP), ao menos três orientações mais antigas e uma mais atual podem ser identificadas, conforme resumido no Quadro 3:

Quadro 3 - Abordagens sobre os estudos das organizações públicas

Orientação	Arranjo	Visão das Organizações Públicas
Administração pública como parte do processo governamental	Relativa a outros estudos nas ciências políticas, apenas como elemento integrante	Nesta visão, uma teoria da organização pública nada mais é do que parte de uma teoria política maior
Organizações públicas semelhantes às organizações privadas	Existe uma única teoria das organizações	Nesta visão, uma teoria das organizações públicas é simplesmente parte de uma teoria maior e geral
Administração pública como campo profissional	Baseada em várias perspectivas teóricas para produzir resultados práticos	Nesta visão, uma teoria da organização pública é inalcançável e também indesejável
Organizações públicas afetam o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas	Exercem papel significativo no processo governamental	Nesta visão, as organizações públicas influenciam a alocação de valores na sociedade

Fonte: Elaboração da autora com base em Denhardt (2017)

Denhardt (2017) afirma que a visão da AP como relacionada ao processo de governo foi sustentada por muito tempo e continua atraindo seguidores. Nesta visão defendida pelo autor, a organização pública — particularmente a burocracia pública, sobre a qual se discorrerá no capítulo seguinte — não tem seu reconhecimento como um mero braço do governo, ela também exerce papel significativo no processo governamental. As ditas organizações públicas impactam o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas de diversas formas, e conseqüentemente, influenciam a alocação de valores na sociedade. Sendo assim, deverão estar também sujeitas aos critérios de avaliação a que estão submetidos os demais atores que participam do processo político, precisando observar princípios como os de liberdade, igualdade, justiça, responsividade, entre outros apropriados à AP. Por isso, o autor considera que o corpo teórico que mais se adéqua para incluir as ações da organização pública “é a teoria política, e as recomendações mais importantes que os teóricos políticos poderiam fazer são as que servem para orientar a formulação e a implementação de políticas públicas.” (DENHARDT, CATLAW, 2017, p. 19-20).

As organizações são comumente definidas como grupo de pessoas reunidas com o intuito de alcançar um objetivo, sendo vistas como responsáveis por dar direcionamento às atividades de muitos indivíduos para o alcance de um objetivo específico. Tais atividades são coordenadas por meio de relacionamentos hierárquicos de autoridade na interação entre superiores e subordinados, com acento nas relações que fluem de cima para baixo. A divisão do trabalho e o esclarecimento sobre as relações de autoridade ficam marcadamente presentes, mas, ainda que muitas definições de organização apontem para estruturas grandes e complexas, há que se considerar que as organizações poderão apresentar formas flexíveis e outras dimensões, como já mencionado em outros tempos por Chester Barnard (1948, p. 73). Este autor descreveu uma organização como “um sistema de atividades ou forças conscientemente coordenadas de duas ou mais pessoas”, expandindo assim a gama de grupos que podem ser considerados organizações e indicando que o foco esteja nas atividades coordenadas e não apenas nos mecanismos formais.

As discussões e compreensões sobre as organizações alcançam ainda questões que abrangem os universos do público e do privado. Ao compreender que a institucionalização como regramento, o comportamento humano e a atuação das próprias organizações apresentam muitas semelhanças, seria possível considerar a ideia de que os aprendizados obtidos nos dois âmbitos poderiam contribuir para uma teoria geral das organizações, com um olhar mais genérico e interesses principais mais voltados para a eficiência. Por outro lado, críticos da visão geral das organizações apontam para diferenças significativas entre as organizações públicas e

as privadas, em que pese considerarem as implicações da teoria política democrática (ALISSON, 1997; BOZEMAN, 1987; RAINEY, 2003, Cap. 3; STILLMAN, 1996). Tais diferenças significativas englobam o típico interesse das agências governamentais mais focado na prestação de serviços e menos na obtenção de lucro e na produção, bem como, sua dependência das determinações legislativas e não dos movimentos do mercado para financiamento. Esses críticos argumentam ainda sobre os propósitos consideravelmente mais ambíguos das agências governamentais se comparados com os das agências privadas, e salientam que aquelas possuem resultados mais difíceis de medir do que essas, ficando desta forma limitadas no grau de eficiência que poderão alcançar. Também reforçam que os processos de tomada de decisão das organizações públicas são pluralísticos, e que sua capacidade de ação pode ser mais permeada pelas influências ou mesmo prejudicada em alguma das fases do sistema de governança.

Quando se fala sobre organizações públicas, cabe também lembrar das diferenças entre administração pública e administração governamental, às vezes confundidas. Alguns estudiosos como Paul Appleby (1945) argumentam que, tendo em vista que o “governo é diferente” da empresa privada, a administração pública torna-se diferente da gestão de negócios. Não são poucas as razões para se crer que o campo da administração pública seja distinto de outros campos, contudo, também são inegáveis algumas semelhanças, as quais não são necessariamente vinculadas ao fato de haver ligação com o governo. Pode-se dizer por exemplo, que sistemas políticos com menos democracia talvez consigam apresentar objetivos mais precisos, menos pluralísticos nos processos de tomada de decisão e mesmo mais negligentes com a transparência ou *accountability*. Além disso, muitas empresas privadas voltam-se para a arena pública, aderindo a processos de governança, concebendo a possibilidade de modificar práticas tradicionais de gestão e aderindo a objetivos de serviços. Tais modificações de cenários e de desenvolvimento podem estar sugerindo não necessariamente mais semelhanças entre o governo e os negócios, mas indicando que o “grau de democratização com o qual a organização está comprometida determina o caráter público de seus processos de gestão” (DENHARDT, CATLAW, 2017). Isto posto, é possível perceber que as organizações que venham a comprometer-se com processos abertos e públicos, poderão obter as oportunidades e restrições associadas aos processos das organizações públicas.

As organizações são compostas em seu cerne por uma estrutura e seus indivíduos, e conforme mencionado por Bergue (2010), sua singularidade estará definida pelo conjunto de valores organizacionais que são derivados da maneira como as pessoas que a integram conseguem construir e reconstruir seus valores formando uma teia através da interatividade. Ao

refletir sobre essas questões é possível ponderar que uma abordagem com o objetivo de elaborar uma teoria integrada das organizações públicas que considere suas especificidades, mas que mantenha objetivos convergentes, precisará do cumprimento de alguns requisitos previamente estabelecidos. Para elaborar uma teoria integrada, composta por princípios e valores democráticos, Denhardt e Catlaw (2017) defendem o que chamam de **teoria das organizações públicas democráticas**, considerando que ela estará firmada em valores como igualdade, liberdade e justiça. Essa teoria, **em primeiro lugar**, estará preocupada com a forma utilizada pelas organizações públicas para promover valores sociais que tenham sido anteriormente definidos, contará com o envolvimento do cidadão, e manterá a responsividade sobre os interesses desses mesmos cidadãos, colocando claramente a público suas perspectivas para as abordagens política, genérica e profissional.

Em segundo lugar, argumentam os autores que uma teoria integrada da organização pública precisará também significar as diversas formas possíveis de aquisição de conhecimento relacionado às organizações. Dessa maneira será possível valorizar o conhecimento existente e procurar aplicá-lo relacionando a teoria às diversas práticas de maneiras distintas, obtendo resultados que contribuam positivamente com os processos organizacionais. Cabe aqui considerar, inclusive, que a limitação da aquisição de conhecimento poderá ser negativamente impactante e que sua pluralidade poderá agregar valor pessoal e profissional aos integrantes das organizações. São três os principais modelos de aquisição de conhecimento propostos pelos autores: o racional, o interpretativo e o crítico, e são apontadas possíveis implicações de sua adoção nos processos organizacionais. O modelo racional enfatiza a ciência social positiva, arraigada no conhecimento científico, e que procura o conhecimento para exercer o controle, reforçando comportamentos instrumentais que colaborem com a efetivação dos objetivos organizacionais. O modelo interpretativo está baseado em uma teoria interpretativa, que se apoia na fenomenologia e na compreensão, que visa o conhecimento com a ideia de construir a comunicação e procura desenvolver um maior senso de compreensão interpessoal. Por fim, o modelo crítico está fundamentado na teoria social crítica, visando a emancipação dos sujeitos, buscando a libertação das restrições sociais que possam limitar o desenvolvimento e o crescimento das pessoas, advoga que os indivíduos aliem responsabilidades e autonomia por meio de atitudes esclarecidas, em que poderão produzir educação recíproca e autoeducação. Estão destacados no quadro a seguir, os principais pontos abordados pelos autores:

Quadro 4 – Principais modelos de aquisição de conhecimento nas organizações

	MODELO RACIONAL	MODELO INTERPRETATIVO	MODELO CRÍTICO
FORMA DE OBTER O CONHECIMENTO	→ Baseado no controle utiliza-se da Ciência Social Positiva	→ Baseado na compreensão, utiliza-se da Teoria Interpretativa e da Fenomenologia	→ Baseado na emancipação, utiliza-se da Teoria Social Crítica
FORMA DE DECIDIR	Os processos de tomada de decisão são racionais	Os processos de tomada de decisão são emotivo-indutivos	Os processos de tomada de decisão são baseados em valores
FORMA DE AGIR	Ação instrumental	Ação expressiva	Ação educativa (práxis)

Fonte: Elaboração da autora com base em Denhardt (2008)

Os modelos apresentados no Quadro 4 são transversais à teoria das organizações públicas democráticas, e são sistematizados pelos autores ratificando a questão da representatividade de cada um dos atores envolvidos nas organizações e suas contribuições a partir do conhecimento adquirido. Tal questão perpassa a aprendizagem organizacional e pessoal, enfatizando a importância de não se limitar a aquisição de conhecimento, mas de aceitar e beneficiar-se dos fluxos e refluxos, tirando disso novas lições, e conectar teoria e prática de forma direcionada dentro das organizações afim de angariar melhorias.

Em terceiro lugar, afirmam que é possível ver a AP contendo em si distintos tipos de organizações e de setores, e que uma teoria integrada precisa perceber a administração pública como um processo e não necessariamente uma estrutura hierárquica, uma forma organizacional ou apenas um setor societário. Ao se fazer essa dissociação é possível visualizar outras possibilidades de ação. Por fim, **em quarto lugar**, a referida teoria deve dar ênfase à qualidade pública do processo como sendo um ponto significativo, ao conferir valor não somente à qualidade pública como também à democracia na relação existente entre os muitos atores na AP, da mesma forma entre os colaboradores do serviço público e as fronteiras organizacionais. Com isso será possível definir em que medida a AP está interessada na gestão dos processos de mudança e procura por valores sociais que tenham sido definidos publicamente e engajados com os objetivos de uma governança democrática.

Na Figura 1, são resumidos os requisitos necessários para a concepção de uma teoria integrada das organizações, proposta como ferramenta para a AP.

Figura 1 - Objetivos/requisitos para uma teoria integrada das organizações públicas:



Fonte: Elaboração da autora com base em Denhardt (2017)

A administração pública, que mantém seu funcionamento através das organizações que a compõem, também é afetada ao longo dos tempos, e quando falamos do Brasil, podem ser citadas grandes interferências, especialmente na ocasião das reformas administrativas ocorridas nos diversos regimes políticos já instaurados. Denhardt e Catlaw (2017) chamam a atenção ao fato de que, ao examinar diferentes inclinações nos estudos relacionados à AP, podem ser observadas correntes de pensamento significativas embora às vezes contraditórias. São marcantes as visões em que a AP está diretamente relacionada com o processo governamental, e dentro dele são objeto de especial atenção os valores normativos como responsabilidade, liberdade e justiça, por outro lado, a visão de que, após o processo decisório democrático, o caminho trilhado na implementação das decisões utiliza-se de técnicas empregadas na empresa privada. Quando eventualmente ocorre o predomínio do segundo ponto de vista sobre o primeiro, apresenta-se a dicotomia entre administração e política.

O segmento específico da administração que está diretamente ligado às ações governamentais é intitulado administração pública, a qual terá sua formatação calcada no tempo, no espaço geográfico e nas características individuais dos atores que a integrarem em cada momento. No início do século XX, consolidou-se nos Estados Unidos a administração científica, a qual percebia a administração pública como definida para atuação do Executivo,

no sentido de executar as políticas que fossem definidas na esfera da política (HENRY, 1975). Nesse caso, a AP voltava-se à formação de uma burocracia governamental, que se responsabilizava pela implementação de políticas públicas, e que sobretudo, deveria atuar no sentido de superar condutas relacionadas ao patrimonialismo, de forma imparcial e apolítica, baseando-se em uma formação profissional sólida.

Na visão de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.10), administração pública "designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal". Na conceituação de La Palombara (1982, p. 220), pode-se entender por "administração pública todas aquelas atividades diretivas centradas, organizacionalmente ligadas à implementação de políticas públicas e/ou à consecução de metas públicas", englobando em seu entendimento também distinções entre administração pública e privada, uma questão importante no que diz respeito às dinâmicas dos dois setores e à possibilidade ou não de ficarem interligados, ou mesmo os limites de sua integração. Ainda, de acordo com Matias-Pereira (2007, p. 10), a AP precisa ser compreendida, em sentido amplo, como: "todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana", que serão determinantes para a forma de distribuir e de exercer a autoridade política" e que indicarão como os interesses públicos devem ser atendidos.

A partir da década de 1970, a denominação *administração pública* foi sendo substituída pela denominação *gestão pública*, e embora ainda não se identifiquem distinções claras entre os termos, uma vez que os aspectos conceituais das diferenças não são muito explorados na literatura, é possível perceber uma conotação da palavra gestão como especialidade da administração. Neste caso são atribuídas maiores responsabilidades ao gestor público, o qual precisaria em tese ser dotado de maior sagacidade que o administrador. A gestão pública reflete uma nova ideia de postura institucional, superando conceitos anteriores relacionados à administração clássica que observava especialmente movimentos internos como organização, coordenação, controle, planejamento, entre outros, passando a integrar também "outros movimentos e articulação nas relações das instituições do Estado com a sociedade e entre as instâncias dos poderes públicos, exigindo postura diferenciada dos servidores públicos nas suas ações." (MACHADO, 2012, p. 76).

Essas novas percepções com visão mais sistêmica sobre a atuação das organizações públicas e sobre o dito gestor público, introduzem também a questão da denominada *nova administração pública*. Seus primeiros movimentos têm registros da década de 1960, como ressaltado por Denhardt e Catlaw (2017), quando mencionam o simpósio acadêmico realizado

em 1968 no Centro de Convenções de Minnowbrook, na Universidade de Syracuse, em Nova York para reunir os cientistas mais interessados no assunto para um debate referente aos seus interesses e abordagens. Segundo os mesmos autores, no Brasil, a ideia da nova administração pública passa pela “crise fiscal da década de 1970, e resultou em vários esforços para se produzir um governo que funcionasse melhor e custasse menos” (DENHARDT E CATLAW, 2017, p. 167-168). Tal movimento previa medidas de austeridade fiscal, melhorias na produtividade pública, bem como testes com mecanismos alternativos para otimizar a prestação de serviços, contemplando ideias do racionalismo econômico como solução para problemas governamentais que envolveriam alternativas como privatização e terceirização. Aos poucos, vai ganhando espaço o termo *gestão pública*.

Para Donald Kettl (2005) o que se tornou conhecido como nova gestão pública era uma fração de uma “revolução global de gestão”, da qual poucos governos escapariam, e como termos centrais dessa revolução estariam as críticas às insuficiências de responsividade e de eficácia dos governos. Kettl afirma em seus escritos que os governos precisam, em primeiro lugar, se tornar mais produtivos e usar os recursos financeiros de forma mais adequada, em segundo lugar, rever suas estruturas de incentivo que estariam mal formuladas, necessitando alterações para que os servidores públicos sejam motivados a atuar e também para que possam ser responsabilizados por seus resultados e, em terceiro lugar, precisam ser reprimidos, uma vez que ultrapassem seus limites (KETTTL, 2005).

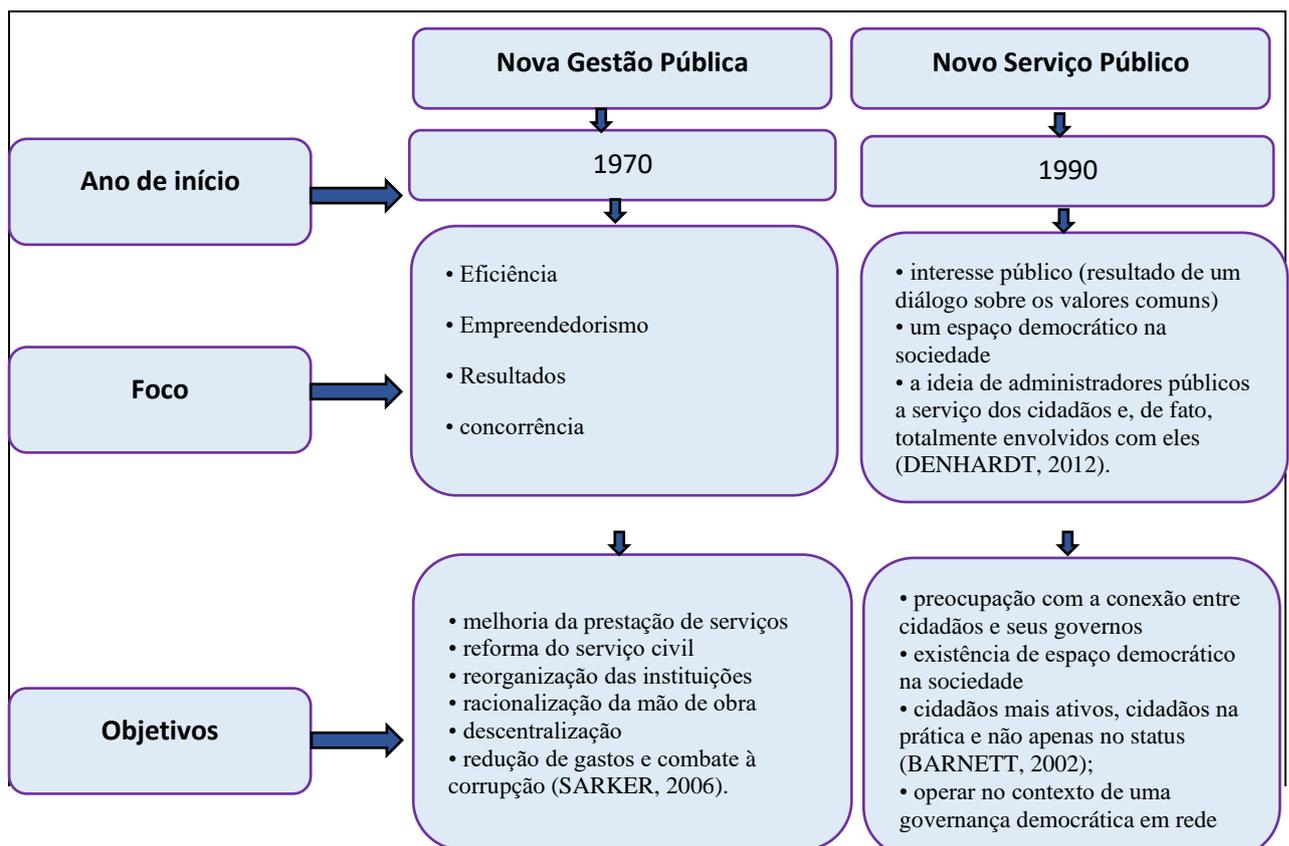
Em tempos mais recentes, marcadamente a partir da década de 1990, conforme descrito por Denhardt e Denhardt (2007), apresenta-se uma alternativa, à qual denominam de *Novo Serviço Público*, buscando inspiração na *teoria política democrática*, que está preocupada com a conexão entre os governos e os cidadãos, bem como, no tratamento alternativo à *gestão e ao design organizacional*, que se originam de uma herança mais humanística da teoria da administração pública. Nessa perspectiva, o governo cumpre com suas incumbências para com o cidadão, garantindo que existam procedimentos efetivos de funcionamento que estejam de acordo com princípios democráticos, garantindo também proteção aos direitos individuais. Haverá nesse caso o papel do cidadão, que consiste em aprender a escolher de acordo com seus interesses e respeitar o mesmo direito do outro. Segundo essa filosofia, o governo existe para mediar interesses coletivos e pessoais, sustentando assim o modelo aprimorado que os referidos autores denominam ser o adequado para a economia da *public choice* e o novo serviço público. (DENHARDT E CATLAW, 2017).

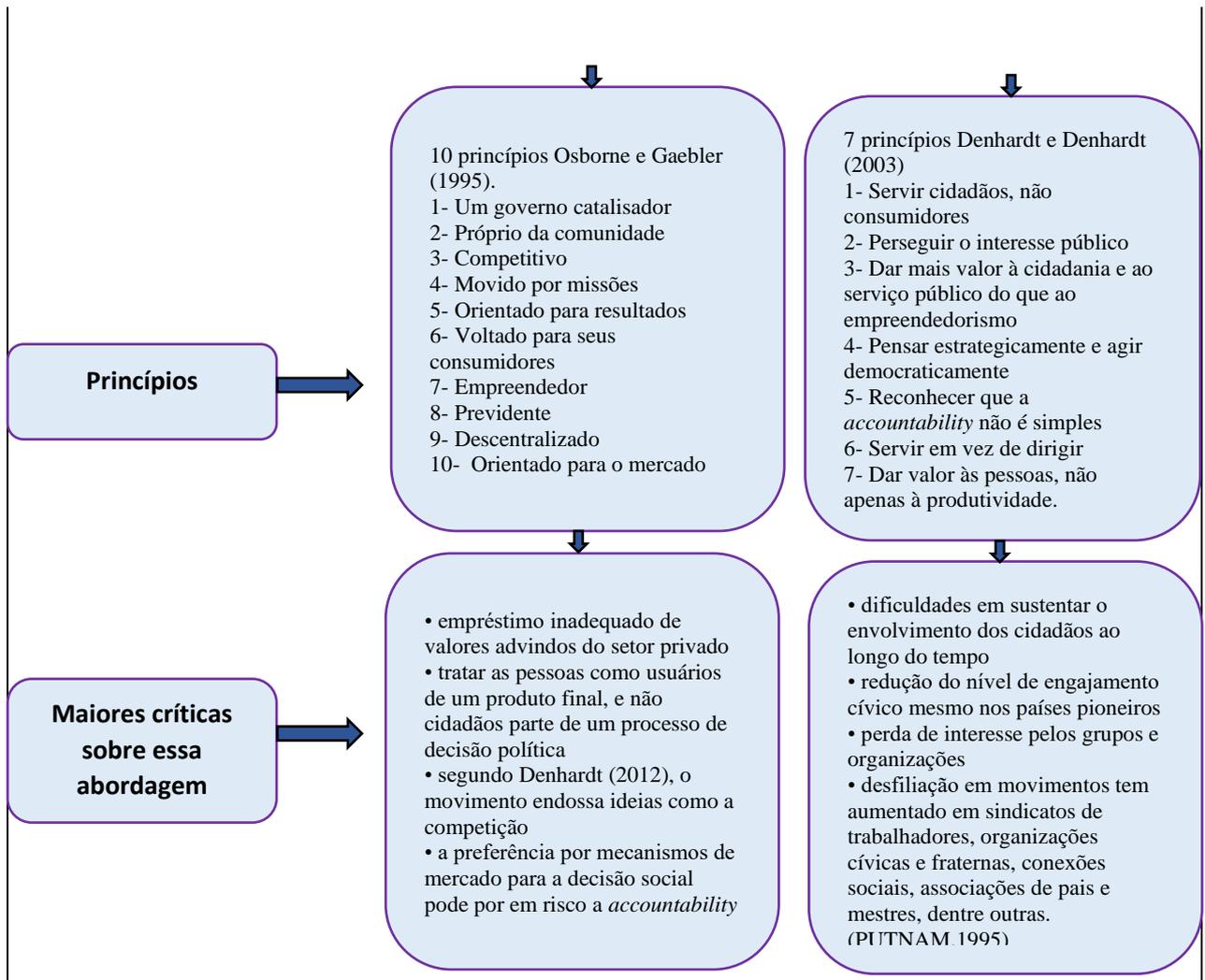
É fato que essa perspectiva exigiria também, por parte dos governos, um conhecimento da situação social e do posicionamento cívico dos cidadãos muito mais definido, com a

condição de visualizar o interesse público, e como resultado desse esforço, seria possível uma visão alternativa de cidadania democrática. Conforme mencionado por Michael Sandel (1996), a interpretação de uma cidadania democrática exige dos indivíduos o “conhecimento dos problemas públicos e também o senso de pertencimento, interesse pelo todo, laços morais com a comunidade cujo destino está em jogo” (SANDEL, 1996, p. 5-6). A partir disso as decisões passariam a ser compartilhadas, e esse compartilhamento exigiria que os cidadãos possuíssem ou viessem a adquirir determinadas qualidades de caráter, ou virtudes cívicas. Pensar em governos democráticos aponta também para a existência de governos responsivos para com a sociedade, sem excluir o papel de participação do cidadão. Uma gestão pública com mais transparência precisará também manter em uso ferramentas de controle de poder, que lhe permitam limitar a ação dos detentores do poder e fazer com que suas ações se tornem mais transparentes, interessando-se pela *accountability* permanente.

Ao congregar essas questões, Denhardt (2008) aponta as principais características que distinguem os modelos de Gestão Pública e Serviço Público, conforme representado na Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Principais características da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público





Fonte: Elaboração da autora com base em Denhardt (2008)

Com base nas distinções apontadas pelos autores, é perceptível ao longo dos anos de 1970 a 1990, que aumenta a preocupação com um serviço público que tome para si o papel de integrar governos e sociedade em geral, com destaque para as respostas que precisam ser dadas ao cidadão sobre suas demandas e para a prestação de contas, ou *accountability*, também necessária. Nessa direção, conforme descrito por Machado (2012) uma das expressões utilizadas em nosso idioma “que se aproxima a *accountability* é *responsabilização*, no sentido de que o poder fica sujeito a sanções e que deve ser exercido de forma transparente, forçando o gestor público a justificar seus atos.” (MACHADO, 2012, p. 15). O referido termo está diretamente ligado à capacidade de resposta e à responsabilização sobre a prestação de contas e, sendo fator obrigatório, contribui para a redução da negligência no caso de governos menos democráticos, ressaltando o fato de que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 33). Tanto o significado do termo quanto sua aplicação, sob o ponto de vista do novo serviço público, não são questões de simples

definição e envolvem a necessidade de equilíbrio entre responsabilidades e normas dentro de uma teia complexa, mas que pode ser visto como caminho possível para resultados promissores de interlocução entre governos e demais cidadãos.

Ao visualizar essa forma de resposta, haverá a necessidade também de se pensar nos graus e nas formas de *accountability*, bem como na responsividade da ordem política, que por sua vez afetará os padrões de governabilidade vigentes. A governabilidade democrática será uma variável dependente da capacidade dos governos de atuarem sendo responsáveis e responsivos em relação aos cidadãos em geral. Para Przeworski (1996) “...governos são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados”. E os governos responsivos são aqueles que possibilitam o atendimento aos interesses dos cidadãos, optando por políticas “que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos institucionais” (PRZEWORSKI, 1996; STOKES, 1995).

Estará presente nesse cenário, também como uma necessidade, o fator inovação dentro das organizações públicas, posto que, conforme mencionado por Azevedo e Anastasia (2002), estas entidades precisarão constantemente produzir equalização na distribuição de recursos políticos. Com as frequentes mudanças do mundo moderno, necessitarão lembrar-se de inserir na agenda pública novos atores, novas demandas e novos procedimentos de responsividade, afetando por consequência tanto a natureza das decisões políticas quanto as próprias políticas públicas e seus resultados. De forma sucinta, conforme dito por Dahl (1997), “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (p. 25).

Mesmo não perdendo de vista que a estrutura de Estado que hoje conhecemos poderá amanhã ser irreconhecível, e que a própria democracia sofre fortes ameaças em sua existência, levo a pesquisa sob a perspectiva da esperança de que é possível refletir sobre um modelo de governo que incorpore em sua noção de governança um pensar estratégico e um agir democrático.

2.2 A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS

No interior das organizações públicas estão os indivíduos que compõem as engrenagens de funcionamento do serviço público, também conhecidos como burocratas, organizados em

diferentes níveis hierárquicos, que atuam a partir de regramentos institucionais, mas que especialmente em tempos atuais, com seu papel reformulado e entendidos como servidores públicos, também imprimem fortemente sua marca através da ação individual. Neste capítulo, abordo a existência desses atores e suas atribuições dentro das organizações públicas, considerando que o fator humano será sempre determinante no sucesso ou fracasso de qualquer empreendimento coletivo. Verso sobre a trajetória desse sujeito que tem papel definidor nos processos de mudança ou mesmo na estagnação do serviço público, além de apresentar a definição sobre um tipo moderno de burocrata, denominado *proteano* em função de seu padrão de comportamento mutável, e que de igual forma causa forte impacto na estrutura e no funcionamento das organizações públicas, com implicações também nas respostas à sociedade.

Na sua obra *Economia e Sociedade*, ao analisar padrões de dominação social, Max Weber inferia que qualquer sistema de autoridade comporta uma crença em sua legitimidade, e que isso pode ocorrer de maneiras diversas. Mencionava que são variadas as formas que poderão ser adotadas em relação ao tipo de obediência exigido, ao tipo de legitimidade reclamado, também ao tipo de *staff* administrativo-burocrático que oferecerá suporte às autoridades, e ainda, à forma como a autoridade será exercida. Denhardt e Catlaw (2017) apresentam estudo sobre esta obra de Weber, em que o autor nomeia três tipos de autoridade, com características específicas, às quais define como “tipos puros” ou “tipos ideais”, sendo eles: (1) autoridade legal, que se fundamenta na crença da legalidade dos padrões, regras e direitos definidos pelos que detêm poder para ordenar; (2) autoridade tradicional, pela crença na validade e importância de tradições longevas e também dos que governam dentro dessas tradições; (3) autoridade carismática, baseada no afeto, encantamento ou devoção a um líder. Os autores apontam, no trabalho de Weber, a abordagem da autoridade legal como sendo o tipo predominante na maioria dos sistemas, o qual possui o intuito de sujeição pelo predomínio de normas e existência da figura de um *staff* administrativo burocrático, e que, segundo ele, carrega em si as características centrais de uma organização burocrática.

Dentre as pessoas anteriormente denominadas burocratas, parte tem vinculação direta com os governos, e por isso, atuação transitória, e outra parte é vinculada à entidade Estado, tornando-se responsável por parte do funcionamento das instâncias organizacionais. Denhardt e Catlaw (2017) afirmam que duas abordagens diferentes foram desenvolvidas por teóricos da organização pública sobre a questão da responsabilidade nos órgãos públicos. Uma delas tem a intenção de garantir a responsabilidade incentivando o caráter desse servidor através da socialização, por meio de padrões profissionais ou via formação. A outra abordagem, mais descrente sobre a boa vontade desses atores, recomenda mecanismos mais formais, que poderão

partir da exigência de representação por órgão de classe, até o afastamento do cargo por justa causa. As duas opções não são mutuamente excludentes na prática ou na teoria, mas são, sem dúvidas, indicadores significativos da complexidade envolvida na garantia da manutenção da responsabilidade nas organizações públicas.

Conforme foi descrito por Mayntz (1985), na obra de Weber se podia identificar o que este considerava como vantagens da ordenação burocrática existente à época, e que considerava que essa ordenação era precisa, pouco ambígua, apresentava unidade, subordinação rigorosa e continuidade, o que minimizaria tensões ou custos distorcidos. Essa estrutura era claramente apresentada com distinção entre cúpula decisional e núcleo operacional, em que a dita “máquina burocrática” atuaria de maneira cega ou indiferente, realizando procedimentos totalmente formalizados, com a intenção de cumprir objetivos fixados pela linha de comando. Neste tipo, a formulação de estratégias estaria diferenciada de sua efetivação. Conforme mencionado por Joan Subirats (1989):

Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Esa distinción se basaría en dos supuestos clave:

- a) que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización;*
- b) que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación*

Com a passagem do tempo e a percepção das necessidades, também muito do perfil necessário para atuação em âmbito governamental passa a ser questionado e modificado. Especialmente a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, instaura-se uma crise de governança no Brasil, que se apresenta em três principais faces: financeira, no que diz respeito ao déficit das contas públicas; outra, administrativa, que demonstra os efeitos decorrentes da ineficiência do modelo burocrático de administração das organizações públicas; e a terceira relacionada ao modo questionável de atuação do Estado em suas intervenções nas atividades sociais e econômicas. Iniciam-se alguns esforços de superação de uma suposta *crise do Estado* em tentativas de rever a forma de sua intervenção no desenvolvimento social, redefinir modos de financiamento e “a maneira de organizar administrativamente a execução das políticas públicas sociais, de modo a garantir efetividade na resposta às demandas sociais e maior eficiência na produção dos serviços.” (BITTENCOURT, 2008, p. 33).

Assim, o dito burocrata, nas propostas de reforma gerencial passa a ser visto como o servidor público, agora imbuído de maior responsabilidade, mas também dotado de maior autonomia em suas decisões, apesar da atuação dentro do modelo governamental que permanece carregando consigo alguns engessamentos. Configura-se um grupo de elementos em nova perspectiva, que se originam do reconhecimento advindo da sociologia contemporânea da

construção mútua, que relaciona a ação dos burocratas às estruturas estatais (GIDDENS, 1984). Essas novas abordagens passam a dar maior visibilidade aos aspectos relacionais nos estudos das burocracias (LOTTA et. al., 2014). Existem ainda fatores importantes a considerar quando se pensa no funcionamento da máquina pública e na responsabilidade das pessoas que a compõem, como por exemplo, a complexidade presente nos governos modernos, que demanda soluções criativas para questões incomuns. Com isso, os gestores do serviço público precisam frequentemente atuar tomando decisões sem embasamento anterior, mas contando com suas habilidades técnicas e tomando para si uma responsabilidade subjetiva, que precisará necessariamente estar imbuída do que foi chamado por Friedrich (1972 p. 320) de seu “sentimento popular”. No entendimento desse teórico, o aumento da influência de profissionais no governo representa segurança, tendo em vista que profissionais bem formados, se estiverem revestidos por um espírito de responsabilidade democrática ficarão atentos às necessidades públicas. Ele considera ainda, que no caso de profissionais científicos, atualmente mais presentes no setor público, esses poderão colaborar para o equilíbrio entre preocupação e competência.

Por outro lado, as modernas configurações apresentam também outros fatores que requerem atenção, pois as mudanças sociais e econômicas às quais estão sujeitas as organizações contemporâneas demandam profissionais com maior capacidade de reflexão e de assunção de responsabilidades. Nisto, ocorre que esses mesmos profissionais, em muitos casos, passam a traçar sua trajetória profissional de forma muito mais autônoma, o que deu origem ao termo *proteano* anteriormente apresentado, o qual refere-se ao direcionamento para valores pessoais e para o autogerenciamento (HALL, 1976). De acordo com Inkson (2006), a expressão “carreira proteana” refere-se a Proteus, deus marinho da mitologia grega, que tem a capacidade de modificar sua forma de acordo com as necessidades do contexto. Fazer alusão ao personagem mítico indica referir-se a um estilo de carreira em que se subjetiva a ideia de sucesso, o qual pode ser alcançado através de um comportamento autogerenciado vocacional que seja dirigido para ou por valores individuais (HALL, 1976).

No modelo tradicional, o anseio das pessoas era centrado em trabalhar para a mesma organização no decorrer de sua vida, e sua ideia mais comum de sucesso estava baseada na ascensão na hierarquia dessa mesma organização (ARTHUR, 1994; BARUCH, 2004; COELHO, 2006; DUTRA, 1992). Dentro da nova formatação, as decisões para o desenvolvimento da carreira passam a ser do profissional (autogerenciamento), e não mais da organização, com vistas a angariar recompensas significativas para si (direcionamento para valores pessoais), e como resultado “as decisões e atitudes profissionais estariam sujeitas a

reconfigurações, na medida em que os trabalhadores e seus ambientes de trabalho passassem por modificações.” (OLIVEIRA, GOMES, 2014, p. 106).

Fatores como a redução do número de trabalhadores, a dimensão temporal e a continuidade das relações entre indivíduos e organizações estão gerando novas relações e novos tipos de contratos, mais marcadamente nos tipos de contratos da iniciativa privada, mas também presentes nas decisões subjetivas dentro do setor público, o que modifica a própria natureza do trabalho (CARVALHO, 1997). No caso do Brasil, o setor público fundamenta-se em um alto grau de regulamentação, marcado por mecanismos burocráticos rígidos, que convivem atualmente com tentativas pontuais de implementação de procedimentos chamados de inovadores e de constituição de novas formas de organização, os quais, para Carvalho (1997), anunciam mudanças nas concepções sobre o papel do Estado, saindo do *Welfare State* e direcionando-se para o Estado Concorrencial. Não obstante as novas formulações, a forma de atuação no setor público permanece fortemente alicerçada na regulamentação e nos mecanismos burocráticos, propícia ainda aos contratos relacionais. Esse contexto gera muitas vezes ambiguidades envolvendo pessoas interessadas pelo novo modelo (contrato transacional), mas que estão atuando nas instituições públicas (mais direcionadas ao contrato relacional).

A concepção dos conceitos que originaram novas abordagens de carreira aconteceu na América do Norte, ao final da década de 1970, e seu impulso ocorre a partir da década de 1990, atribuindo novas definições e significados para as carreiras. Hall (1976) apresenta uma nova visão ao desenvolver o conceito de carreira proteana, fazendo analogia à figura mitológica de Proteu. Nesse contexto, as pessoas passariam a valorizar a liberdade de gerenciamento de suas carreiras considerando dentro disso todas as esferas da experiência humana, tendo como seu valor principal a mudança em prol da realização pessoal. Para esta perspectiva, a carreira precisa ser reinventada ao longo dos tempos, passando a ser "dirigida pelas pessoas e não pelas organizações, por meio de ações efetivas em variadas experiências educacionais, treinamentos, trabalhos em diversas empresas, mudanças no campo de trabalho entre outras." (NEVES; TREVISAN e JOÃO, 2013, p. 2019).

Segundo a literatura, no final dos anos 1980 registra-se a contribuição de Rousseau (1989) ampliando o conteúdo do binômio lealdade do trabalhador/segurança do emprego, incluindo nisto os novos "jogos psicológicos" que adentraram à relação empregado-empregador. Para ele, tais modificações incentivaram irreversíveis transformações de conceitos, como os de sucesso psicológico e satisfação pessoal. Dentro do contexto do final do século XX, em que as táticas gerenciais como *downsizings* e reengenharias causaram grande impacto no mundo do trabalho, a literatura sobre carreira certifica a relevância das mudanças

sociais e tecnológicas através das publicações de Hall e Mirvis (1996) e de Sullivan (1999), que destacam a acelerada mutação da carreira conhecida como tradicional, a qual passou a admitir novos modelos.

Posteriormente a isso, os estudos sobre a carreira proteana evoluíram em duas direções até certo ponto complementares. A primeira se volta para a questão dos "valores internos" de cada trabalhador, com uma visão mais individualizada sobre o que significaria alcançar o sucesso, e a segunda adentrava mais a "autoadministração" da carreira com destaque à habilidade de adaptação do sujeito, fosse em relação a novas demandas por performance ou por aprendizagem contínua. O trabalho de Briscoe e Hall (2006) cataloga essas mudanças e reflete sobre as influências desses dois direcionamentos na evolução do conceito de carreira proteana. Alguns estudos defendem a importância das novas formas de gerenciamento de carreira em função das mudanças geradas pelas modificações sociais, considerando que é importante para os profissionais tornarem-se versáteis no sentido de sobrevivência no mercado de trabalho, bem como, outros estudos apresentam argumentação contrária, como se observa nas pesquisas de Briscoe e Finkelstein (2009), os quais concluem que carreiras proteanas são menos comprometidas com as organizações ao se referirem a aspectos como continuidade e comprometimento normativo.

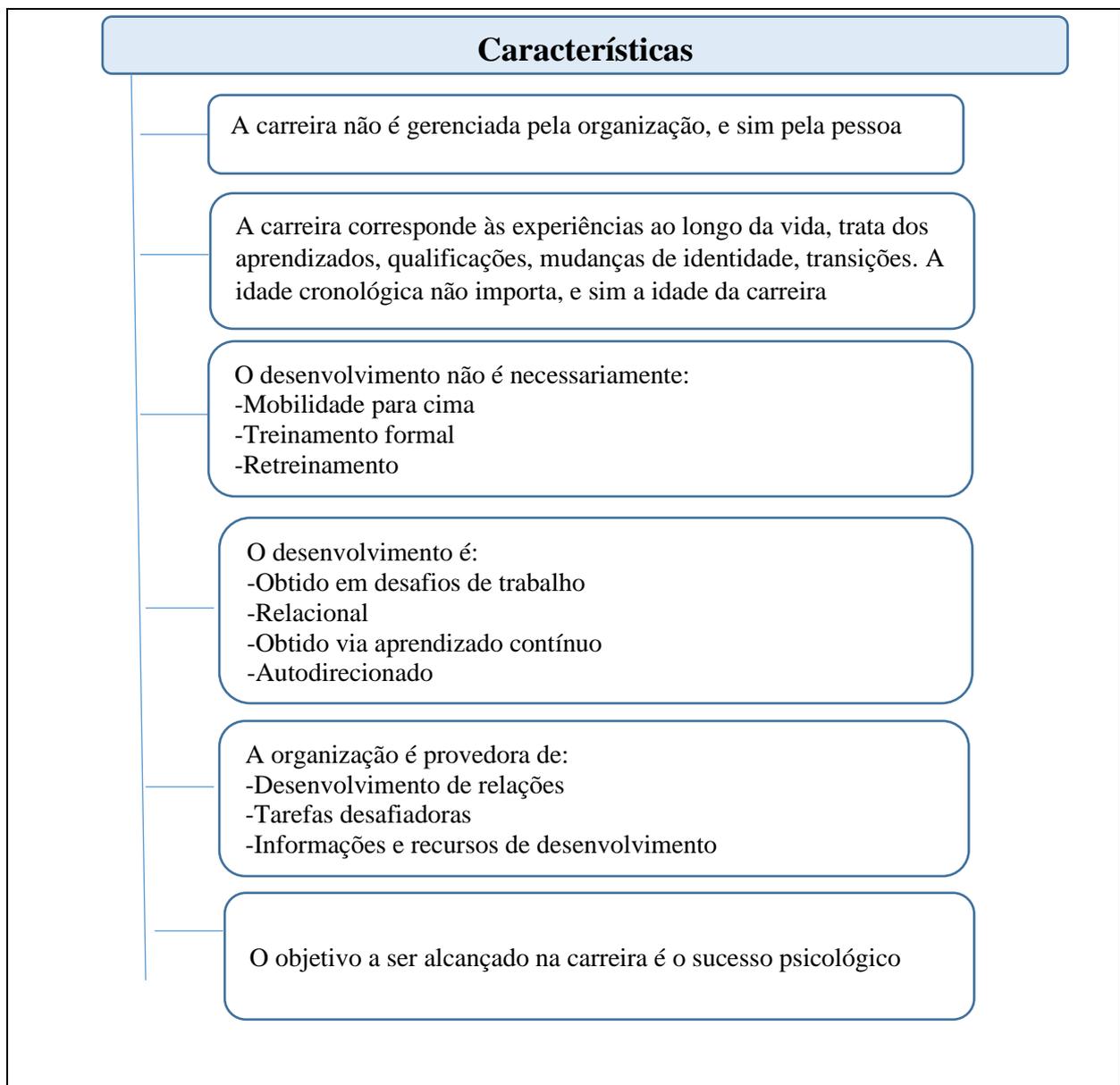
Outras características podem ser encontradas na literatura, como nos estudos de Agarwala (2008), Segers e colaboradores (2008), que apontam a inexistência de diferença de gênero na orientação das carreiras proteanas, ainda que essa mesma pesquisa aponte que mulheres apresentam padrões mais elevados na orientação da carreira proteana se comparadas aos homens. A pesquisa multinacional realizada por Segers e colaboradores apontam que, em culturas com menor foco nos padrões de masculinidade, a orientação da carreira proteana tem seu foco mais voltado para a qualidade de vida, e menos no sentido de recompensas advindas de competição.

Nessas culturas, com menos definições baseadas na masculinidade, a pesquisa de Segers e colaboradores (2008) também aponta a existência de menor influência da autoridade nas definições da carreira proteana. Nestes casos existe um direcionamento mais individual e menor intervenção de gestores e de sistemas ortodoxos em suas definições, atribuindo assim significativo peso dos fatores culturais também na estruturação desse tipo de carreira. Outras visões críticas apontam questões como perigos relacionados aos riscos inerentes à "desvinculação plena", causada por essa falta de um vínculo formal, o que poderia vir a provocar a apatia e indiferença. Brousseau (1996) menciona também o risco relacionado a "liberação de responsabilidade", que poderia ser prejudicial a toda a estrutura. Outros ainda

aprofundam mais a questão das mudanças contínuas, pelo impacto psicológico que poderia afetar o sentido da vida, tendo o trabalho como objeto concreto, pelo qual valeria a pena lutar (CEZIMBRA, 2003).

Na atualidade, são muito presentes as características contidas no conceito de carreira proteana, especialmente em função das profundas mudanças no mercado de trabalho, que demandam um novo perfil e criam novos relacionamentos entre empregadores e empregados. Estão sintetizadas na figura a seguir as características mais fortemente apontadas na literatura aqui mencionada.

Figura 3 – Características presentes no contrato proteano de carreira



Fonte: Adaptado de Hall (2002), advindo de Hall e Mirvis (1996) citado por Dutra (2010, p. 16) e Neves, Trevisan e João (2013, p. 2019).

Ainda que no setor público, foco dessa pesquisa, se observem mais lentamente as modificações relacionadas à carreira, e que muitas sejam as influências sofridas pelas mudanças governamentais, as modificações aqui mencionadas também são visíveis, seja sob o ponto de vista da autonomia decisional no trabalho, o desenvolvimento e a qualificação, ou mesmo na rotatividade dos trabalhadores que fazem suas movimentações via concursos ou mobilidade interna. Ao fazer relação com os conceitos do Novo Serviço Público, considerando foco, objetivos e princípios fundamentados por Barnett (2002), Danhardt e Danhardt (2003) e Danhardt (2012), conforme descrito na Figura 3, a carreira proteana pode ser benéfica no sentido de abranger uma perspectiva de diálogo mais aberto entre as organizações e o servidor ao se pensar em um espaço mais democrático. O modelo também pode ser favorável ao se desejar a presença de cidadãos mais ativos na prática, especialmente na autonomia para tomada de decisões ou no contexto de uma governança em rede, entendendo que todas as organizações atuam no mesmo sentido, bem como para diminuir o foco do empreendedorismo e valorizar às pessoas e não apenas a produtividade.

De todo modo, são constantes as modificações no mundo do trabalho e no caso do serviço público brasileiro, são muitos os tipos de burocratas existentes, ainda assim, os estudos mais recentes apontam para um direcionamento de análise que parte do reconhecimento de que as interações entre os entes sociais são unidade de análise fundamental para a compreensão dos fenômenos sociais (EMIRBAYER, 1997). Essa mesma abordagem nos estudos de burocracia é inovadora, ao levar em conta, na perspectiva analítica, como as relações estabelecidas pelos burocratas, sejam elas internas ou externas ao Estado, sejam formais ou informais, condicionam e até mesmo determinam políticas públicas e ações do Estado (SCHNEIDER, 2005; MARQUES, 2000, 2003; LOTTA, 2012).

Enfim, defendo que não se pode negar a importância da adaptação aos novos tempos, porém, no olhar sobre a atuação do servidor público, ressalto a necessidade de refletirmos sobre formas de se manter a responsabilidade, *accountability*, o foco no sentimento democrático e no agir do serviço público com vistas ao atendimento às demandas sociais e coletivas, e talvez nessa necessidade de equilíbrio resida o maior desafio para os tempos atuais e vindouros.

2.3 A PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Neste segmento da dissertação, abordo o tema da profissionalização no serviço público, crendo que esta componha o conjunto dos fatores determinantes para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e responsiva. As diversas organizações governamentais no Brasil,

sobretudo as oriundas da reforma burocrática dos anos 1930, embora necessitassem de um expressivo número de pessoas atuando cotidianamente para o funcionamento da máquina estatal, não asseguravam um lugar de reconhecimento para essas muitas pessoas. Os servidores atuam profissionalmente nas organizações públicas, e estas, que em tempos antigos eram reconhecidas como “repartições”, mantinham os trabalhadores, especialmente os de execução mais operacional, por muito tempo invisibilizados, ainda que todo o atendimento à nação, nas mais diversas áreas, dependesse também de seu exercício profissional.

Havia a necessidade de aprimoramento e reconhecimento para que a atividade do servidor público deixasse de ser despercebida ou mal vista, marcada por heranças do patrimonialismo e das disfunções da burocracia, especialmente por atos como apropriação indébita de recursos públicos, concessões de cargos de confiança e funções gratificadas distribuídas de forma inidônea. A burocracia estatal precisava enquadrar-se em âmbito profissional por seu conjunto de características, atribuições socialmente relevantes, critérios ou pré-requisitos. A discussão sobre a profissionalização aparece nas novas configurações do serviço público, especialmente pela necessidade de fugir de ideias homogeneizadoras para uma realidade nacional explicitamente heterogênea. Um dos fatos marcantes dessa mudança no Brasil se dá a partir da instituição do concurso público como forma de provimento de parte dos cargos. A profissionalização precisaria ser vista como uma diretriz com objetivos definidos, inclusive com o intuito de atingir a efetividade e tentar extinguir as práticas patrimonialistas e disfunções burocráticas ainda muito presentes em algumas instituições públicas brasileiras.

Segundo Ramalho, Nuñez e Gauthier (2004, p. 44), um dos modelos existentes na sociologia clássica define a profissão como um processo em que, para alcançar o status de profissão, a ocupação deve superar diferentes níveis, tais como:

- estabelecer associações profissionais;
- propiciar mudança de nome que dissocie a ocupação de seu status prévio não profissional
- prover seus membros de um título que comporte um saber específico;
- criar uma associação nacional para defender os interesses profissionais;
- instaurar um sistema de formação e capacitação;
- desenvolver e adotar um código ético; [...]

De acordo com os mesmos autores, as profissões apresentam suas próprias características históricas, disciplinares, socioeconômicas e políticas. Eles ressaltam a importância de se estudar a sua história com aprofundamento nas especificidades e desenvolvimentos, conseguindo-se assim compreender as tendências de fortalecimento, desaparecimento ou modificações possíveis em seu campo de atuação. A profissionalização dos sujeitos e das estruturas pode também ser questionada à luz de três formas de interação:

sociológica (ROCHE, 1999); individual (HEBRARD, 2004) e pedagógica (WITTORSKI, ARDOUIN, 2012). Em se tratando da dimensão sociológica, a profissionalização é a trilha obrigatória na transposição da condição de ocupação para o status de profissão, passando ao reconhecimento desta profissão após trilhar o caminho necessário. Nesse contexto é possível esperar que ocorra um reforço de autonomia e o pertencimento a uma categoria de atores que obterá reconhecimento social. Entende-se que a ocupação procura, pela via da profissionalização, “marcar seu território e ser reconhecida pela sociedade em geral” (GASSE, 2016, p. 155).

Para Hebrard (2004), na dimensão individual, a profissionalização corresponde à própria construção do saber-fazer de forma qualificada, contando com o desenvolvimento de competências, ou seja, em profissionalidade. Dentro da dimensão individual pode-se procurar dotar, confirmar e confrontar os saberes e competências de cada sujeito. Por sua vez, na dimensão pedagógica, a profissionalização impulsiona os sujeitos a uma formação mais profissional, sob três aspectos distintos (WITTORSKI, ARDOUIN, 2012):

- Inserindo as experiências dos aprendentes no foco da formação, com a intenção de oferecer suporte à reflexão de seu ambiente socioeconômico, reforçando a aprendizagem pela relação com a prática.
- Tomando distância das experiências vividas, via investigação de dimensões teóricas e metodológicas que tenham sido adquiridas ao longo da formação, na intenção de obter uma visão mais sistêmica.
- Fazendo com que o público em formação prepare-se para sua atuação no trabalho e para sua relação nesse mesmo âmbito com o meio socioeconômico e cultural.

Falar de profissionalização significa considerar todos esses aspectos, seja individualmente ou em suas interligações, interlocuções e complementaridades. Refletindo acerca do que foi dito por Schön, entendo que o desafio reside em se “reabilitar a razão prática, o conhecimento sobre ação e da experiência, a intuição, a expertise baseada em um diálogo com a realidade e de reflexão na ação e sobre a ação, isto é, a prática reflexiva” (SCHÖN, 1983, p. 26).

Tal aspecto vem sendo incluído em diversas pautas governamentais dada a sua urgência, conforme ressaltado por Santos (2017), inclusive em parcerias público-privadas, como por exemplo no contexto de modernização do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) no ano de 2012, em que foi

- criado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, com a atribuição de promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo. (SANTOS, 2017)

São muitas as lacunas e diversas as ações em andamento, as quais nem sempre surtem o efeito esperado. No que se refere ao serviço público, apesar do histórico aqui mencionado

sobre a profissionalização dos servidores, que anteriormente pouco aparecia em pauta, especialmente para os de atuação mais operacional, atualmente a visão é diferente, tanto por parte das próprias organizações, que esperam certos resultados, como da população em geral, que se tornou mais participante e reativa, cobrando muito mais as respostas advindas dos serviços públicos e das políticas públicas. Stillman (2017) apresenta estudo aprofundado acerca da atuação do que chama de “Profissionalismo Público” em suas contradições. Segundo ele, essa atuação hoje acontece “dentro de um mundo esquizofrênico”, já que, por um lado, nunca se teve tamanho interesse das pessoas em tornarem-se profissionais do serviço público, cobijando cada vez mais esse “*status*” profissional e, por outro lado, nas nações ocidentais são observadas revoltas populistas e generalizadas contra os servidores públicos não eleitos.

Stillman (2017) ressalta que, em países de referência econômica ocidental como os Estados Unidos, mais de um terço dos trabalhadores vinculados à esfera governamental são classificados como “profissionais técnicos”. A profissionalização agrega tamanha importância ao trabalho desses profissionais que outros termos já foram difundidos, como no caso de Frederick Mosher, que forjou o termo “estado profissional”, Zbigniew Brzezinski, que adota o termo “sociedade tecnocrática”, e Don Price, que fez referência ao governo como “o estado científico”. Independente de qual seja a denominação atribuída, não há dúvidas de que os profissionais públicos determinam o funcionamento dos governos modernos e fazem a sociedade contemporânea andar.

Ocorre, contudo, no momento atual, uma forte pressão contra a capacidade de influência dos profissionais públicos não-eleitos sobre o desenho das políticas públicas, gerando grandes desafios aos profissionais atuantes nesse universo contraditório, que adota seus serviços em grande número, ao mesmo tempo que em outros momentos o rejeita fortemente.

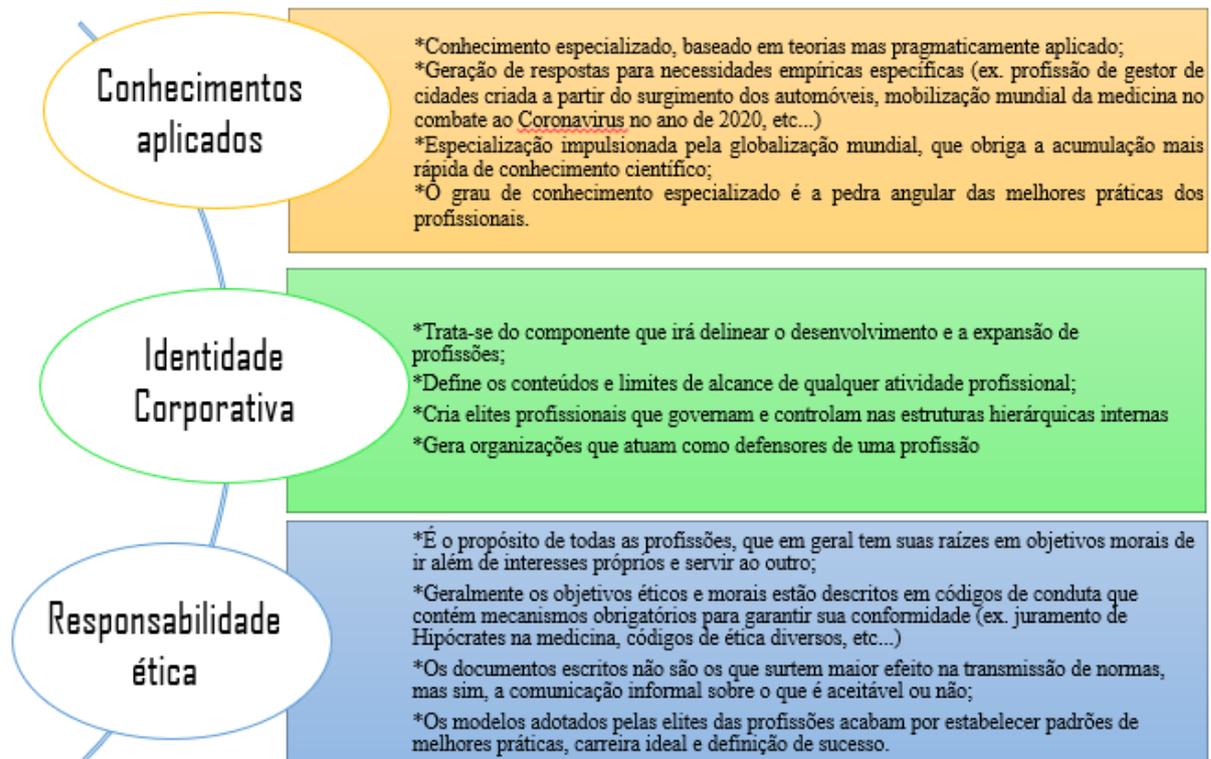
Em seus estudos, Stillman apresenta definições sobre profissionalismo público e sobre o profissional público, bem como, adentra nos meandros de suas atribuições e valores. Salienta o exemplo do *Oxford English dictionary*, que apresenta o significado mais antigo do termo, advindo de “professar”: “A ocupação que alguém professa seguir e ser especialista em [...] Uma vocação na qual o conhecimento profissional de algum ramo de aprendizagem é usado, aplicado a assuntos de outrem, na prática da arte baseada nesse conhecimento”. Menciona ainda que, assim como ocorre em outras profissões de atendimento público social, o termo “profissional” estava originalmente atrelado aos “chamados divinos”. Mas ainda que atualmente não haja um acordo para os significados atribuídos a profissionais públicos e profissionalização do serviço público, Stillman concorda com a definição de Frederick Mosher, que considera útil, suficiente

e possível de ser ajustada ao cotidiano desses trabalhadores, assim menciona esta profissão como sendo:

[...] um campo de atividade humana com propósito, mais ou menos especializado, que exige alguma formação ou treinamento especializado (embora a *expertise* possa ser adquirida no trabalho), que oferece uma carreira de trabalho para a vida e goza de um *status* relativamente alto. Normalmente aspira um propósito social, não egoísta. Geralmente, mas nem sempre, requer um diploma ou certificação e credenciais de algum tipo. Muitas vezes, seus membros se juntam a uma organização profissional, local, estadual ou nacional, muitas vezes com poderes de controle e fiscalização, que enuncia padrões e ética relacionados com o desempenho profissional. (STILLMAN, 2017 p. 919).

O mesmo autor, a partir das definições de Frederick Moser, menciona a importância de três componentes de valor, que entende como normas fundamentais aos profissionais públicos de qualquer tempo: 1) conhecimentos aplicados 2) identidade corporativa e 3) responsabilidade ética. As principais características dos referidos componentes de valor estão elencadas na Figura 4 a seguir:

Figura 4 - Características principais dos componentes de valor fundamentais aos profissionais públicos



Fonte: Elaborado pela autora com base em Stillman (2017)

É lembrada também no estudo de Stillman (2017) uma concepção que conversa diretamente com as ideias do Novo Serviço Público, que é a de que, em sua essência, os valores éticos que são designados às profissões públicas, precisam enfatizar a importância do servir ao

público, de atuar com respeito, capacidade de resposta, cortesia e o reconhecimento de que o servir ao público fica além do servir a si mesmo. Lembra ainda que a aplicação eficaz da ética sempre foi e continua sendo um grande desafio dentro de cada profissão.

Ao tratar de desafios da realidade atual dos profissionais do setor público, muitas são as incongruências que menciona o autor, como:

a) a revolta populista versus a necessidade de expertise no setor público - Com as reações negativas aos funcionários não eleitos, ao mesmo tempo em que a demanda por serviços governamentais especializados permanece ou aumenta;

b) a mídia social versus expertise contínua - respostas imediatas da mídia, influenciando e minimizando as possibilidades de reflexão profunda e tomadas de decisão mais cuidadosas por parte do setor público;

c) o pseudoevento versus o evento real - o atual e conhecido problema das “fake News”;

d) motivos para a elaboração profissional da política de forma especializada versus a elaboração de forma integrada - pequenos grupos de especialistas unem-se em rivalidade em relação a outros grupos, gerando a competição entre grupos profissionais;

e) proliferação de Contratos temporários versus profissionais “da casa” - a contratação de profissionais temporários que pode causar uma erosão na identidade corporativa profissional;

f) interconectividade global versus responsabilidade local - sobre as necessidades presentes e as lacunas deixadas na formação e credenciamento dos servidores para que sejam capazes de realizar interlocuções para além das fronteiras nacionais como exige o mundo moderno;

g) aumento das responsabilidades éticas versus limitação da formação ética - Um cenário em que os problemas éticos são profundos e presentes, o desafio de desenvolver uma necessária consciência ética entre os profissionais;

h) formação generalista versus formação especialista para o Serviço Público - As universidades e a formação resultante de sua atuação continuam sendo elementos/essências na formação dos profissionais, contudo, pela extensa gama de ofertas atuais, as formações especializadas geram dúvidas sobre até que ponto a especialização profissional poderá tornar-se contraproducente em relação ao interesse público;

i) uma dicotomia clara versus uma equipe política/profissional integrada - Os problemas gerados na composição do serviço público em que co-atuam servidores concursados, indicados (cargos comissionados) e eleitos, sobre como gerar convergência na atuação e engajamento entre todos esses profissionais. Stillman (2017).

No caso da atual gestão de pessoas do serviço público brasileiro, que entre outras dificuldades também enfrenta cotidianamente os efeitos das contradições listadas acima, apesar de algumas tentativas de modernização, um entrave muito presente é a ascensão profissional do indivíduo pertencente ao quadro do serviço público, que está ainda atrelada às progressões limitadas que são previstas para o cargo ou função. Para que possa progredir entre cargos é necessário novamente prestar concurso público, tendo em vista que não é permitida na estrutura, que permanece vinculada ao modelo relacional, a seleção interna de pessoas (BRESSER-PEREIRA, 1996; PAULISTA, 2004; SALLES & NOGUEIRA, 2006). Essas possibilidades restritas também fazem com que o servidor vivencie em pouco tempo a estagnação de sua carreira, além do fato de atribuições de cargos de chefia, direção e assessoramento ocorrerem muitas vezes de forma externa ao serviço público, gerando nos servidores efetivos desmotivação sobre o reconhecimento de sua dedicação ao trabalho ou suas competências. Esses e outros fatores interferem diretamente no funcionamento da estrutura pública, considerando que a mudança nas relações poderá também atingir o compromisso, o afetamento e o posicionamento ético sobre as ações dos profissionais dentro das organizações públicas, o que é passível de gerar efeitos em toda a sociedade.

A ação dos profissionais do serviço público, apesar de todas as contradições, permanece interferindo diretamente no surgimento e na execução de políticas públicas, especialmente a ação de alguns agentes que cotidianamente atuam na linha de frente. Conforme defendido por Lotta, Pires e Oliveira (2014), tendo em vista que ocupam posições intermediárias, os burocratas de médio-escalão exercem um trabalho técnico-gerencial simultaneamente a um papel técnico-político. Os autores afirmam que no primeiro caso, as ações relacionam-se ao modo como esses burocratas interpretam as diretrizes estratégicas nas ações cotidianas dentro de suas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços; o segundo papel, técnico-político, refere-se ao modo como constroem negociações e barganhas atinentes aos processos em que estão envolvidos e à sua ligação com o alto escalão. Os estudiosos reforçam ainda que o grau de influência desses atores intermediários poderá depender de seu posicionamento dentro da estrutura organizacional, dos níveis de conflito com os demais profissionais responsáveis pelas operações cotidianas, bem como, de sua sensibilidade para interpretar o contexto estratégico em que a organização está inserida.

Todo esse processo, que busca o desenvolvimento das profissões, aponta para um caminho em que o profissional moderno seja capaz de fazer reflexões sistemáticas e críticas sobre sua atuação, envolvendo nisso novas aprendizagens e desbravando seu próprio espaço de ação, com uma visão mais abrangente afim de favorecer o desenvolvimento de uma

competência dialógica em suas relações com o meio. Segundo Capella (2011), o profissional do século XXI necessita fortalecer um sistema de critérios para a tomada de decisões, associando-o ao seu contexto e, formando, assim, uma sólida identidade profissional. A identidade se estabelecerá na relação com o contexto social, que pode ser reconhecido em uma comunidade de ideias, em seus costumes e nas formas de aproximação desse grupo aos acontecimentos naturais e sociais que são compartilhados em sua comunidade. A autora afirma ainda que na formação de uma identidade ocorre a interferência de um conjunto heterogêneo de elementos (psicológicos, culturais, econômicos, ideológicos, geográficos, locais, regionais, nacionais, etc.). A formação de uma categoria profissional portanto, não se resume à construção de vínculos com apenas uma comunidade que compartilha conhecimentos semelhantes ou formas de atuar em seu campo, ela é ampliada pela melhoria da capacidade técnica e oportunidade de construir um sistema consistente de referências racionais e éticas para a ação.

Stillman (2017) defende que os profissionais públicos precisam ser instruídos em sua formação, que deve ser voltada para a ação dentro do serviço público, e a partir dos três parâmetros que nomeia como valores fundamentais, anteriormente citados, sugere o que chama de “estratégias educacionais gerais”, que podem ser destinadas ao fortalecimento desses valores para o profissionalismo público, como:

- A promoção de um maior entendimento constitucional: no sentido aristotélico (lógico e coerente) amplo de conhecer os propósitos básicos de cada nação para os profissionais públicos;
- O incentivo ao conhecimento e valorização da história dos profissionais antecessores a partir de suas experiências de sucesso ou de fracasso para obter disso aprendizados;
- A compreensão de casos atuais a partir de casos administrativos anteriores: considerando as decisões que são muitas vezes baseadas em fatores abstratos e eventos inesperados. Obtendo assim exemplos de êxitos anteriores (ex. políticas públicas que tiveram sucesso em sua execução) para aplicação em situações vigentes;
- O estudo do futuro: o profissional precisa ser preparado para trabalhar com ferramentas que lhe permitam prever cenários e realizar análises. Observar esse estudo trata sinteticamente do planejamento, sobre como fazer, a fim de se preparar para o que poderá ocorrer futuramente. Parte disso passará por sua capacitação para o uso de ferramentas modernas e métodos tecnológico-científicos mundialmente aceitos e respeitados.

Ao concordar com os autores aqui apresentados, reforço que, parte importante do processo de profissionalização passa pelo aprimoramento e aquisição de conhecimento, através de processos de aprendizagem que irão munir os sujeitos de condições, resultando em desenvolvimento para o indivíduo e para a organização, que não poderá perder de vista seu papel de ambiente de aprendizagem. Nesse contexto, como dito por Fernandes (2009), estão inseridas as mais variadas formas de aprendizagem, considerando a perspectiva da educação permanente como sendo o diálogo provocado entre trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários, juntamente com a análise criteriosa dos processos de gestão a que correspondem, das intervenções e busca coletiva das melhores maneiras de agir por meio da interlocução de saberes.

Nisto, a atuação das universidades e da área de gestão e capacitação de pessoas ganham nova dimensão dentro da reconfiguração das práticas, e o modelo requer que o servidor venha a adquirir novas competências ao longo da carreira, conforme a necessidade do cargo. Além disso, são necessários reforços sobre a dimensão atitudinal, sobre os objetivos principais da existência da administração pública e do caráter esperado do servidor, o que já era uma preocupação dos primeiros teóricos da administração pública, que recomendavam uma “atitude especial de responsabilidade pública” (APPLEBY, 1945). Defendo que é presente a necessidade de manutenção do incentivo à aprendizagem permanente e de uma atitude permeada de “espírito democrático” e pensamento favorável à justiça em âmbito público.

2.3.1 A NOÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Um tema atual e muito presente nas questões de profissionalização, em seu vínculo com a educação e aprendizagem permanente, é a noção de competências, que aparece nas formulações modernas das práticas de gestão de pessoas, sendo também incluída pela legislação vigente. Apesar das críticas que se fundamentam na argumentação sobre situações de aplicação do conceito de forma mecanizada, pouco democrática e com foco apenas na obtenção de lucros, existe um outro olhar que identifica esses problemas como sendo resultados advindos de disfunções geradas por mau uso. Segundo alguns estudiosos de áreas diversas (alguns mencionados a seguir), em teoria, a noção de competências precisaria exercer, dentro das organizações, a função de um “braço de apoio” da moderna gestão do conhecimento, que surge para organizar os diversos ramos de conhecimento existentes no mundo atual, e engloba as ideias de compartilhamento e estímulo à inovação. Nesse contexto, a gestão por competências aparece como uma modelagem que possui objetivos específicos.

Trata-se de fato de um conceito voltado para a ação laboral que gera resultados, com foco na ação, e por isso recebe as críticas sobre o pragmatismo presente. Cabe ressaltar, porém, que nas organizações sociais modernas é praticamente impossível não haver alguma via que se atenha aos resultados, entretanto, esses muitas vezes poderão não ser econômicos, mas comportamentais, ambientais, sociais, ou de outra ordem. Na filosofia francesa, inclusive, como se pode observar fortemente nos escritos do sociólogo Philippe Zarifian, o modelo de competências é defendido para viver a vida ou para viver o trabalho sob a perspectiva de desenvolvimento humano, para a ação assertiva que tem o objetivo de gerar resultados.

Para Barbier, estudioso da área da educação, o processo de evolução que está ocorrendo no momento atual em busca da profissionalização, está intimamente ligado ao desenvolvimento de uma economia de serviços, também pautada pela aquisição e desenvolvimento de competências, e que possivelmente se origina nas “mudanças econômicas e sociais que tendem a privilegiar a orientação da produção pela demanda e busca da produtividade a partir do fator humano” (BARBIER, 2013, p. 158). Ele afirma ainda que uma cultura de ação educativa está instaurada dentro do processo, e, em seu cerne, entre outros fatores importantes, estão as culturas de formação e de profissionalização, sendo que a primeira passa a perder espaço para a segunda, além disso demonstra os pontos principais dessas duas culturas em transformação, conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - A formação e a profissionalização dentro da cultura da ação educativa

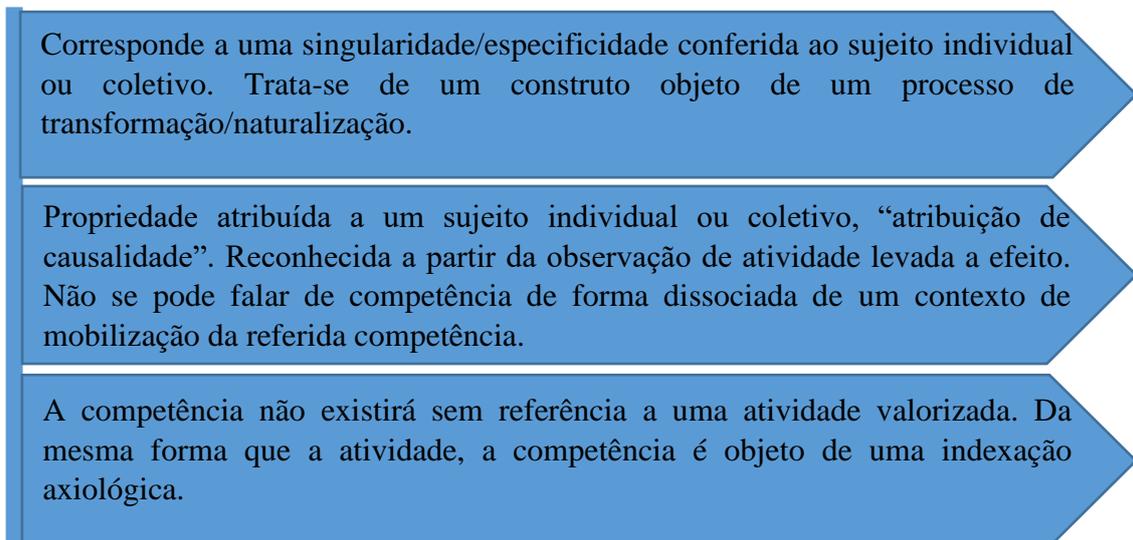
	Cultura de Formação	Cultura de Profissionalização
Referência Central	Noção de capacidade	Noção de Competência
Representação de espaço-tempo do trabalho educacional	Espaço de produção de inovações. Capacidade de transferir o conhecimento para outras situações	Espaço de produção de bens e/ou serviços como uma área organizada do desenvolvimento de competências
Hipótese de transformações de identidade baseadas no trabalho educativo	Transferir o conhecimento	A transformação conjunta do ator e da ação
Figura emblemática	O instrutor, organizador de situações de aprendizagem	O companheiro de projeto de desenvolvimento profissional

Representação do público-alvo	O sujeito em formação	O praticante ou o operador
Representação de relações com o meio ambiente	Descontextualização- Recontextualização	Transformação conjunta de ação conjunta do ambiente da ação
Representação do “motor” da mudança	O surgimento de novas práticas ou novos campos de prática	O desenvolvimento de práticas de gestão de operações combinadas previamente

Fonte: Adaptado pela autora com base em Barbier (2013)

O mesmo autor afirma que dentre os elementos chave da profissionalização está a noção de competência, que se tornou referência e “que aparece como tema de múltiplas outras operações (gestão, validação, avaliação, desenvolvimento, mobilização, etc.)”. (BARBIER, 2013, p. 158). Reforça, ainda, que o termo competência possui significados distintos em cada contexto de utilização, mas considera que nos contextos de gestão de recursos humanos, formação e desenvolvimento, apresenta três características principais, as quais são determinantes e estão resumidas na Figura 5.

Figura 5 - Características principais na noção de competências



Fonte: Elaboração da autora com base em Barbier (2013)

Com essas especificações, Barbier (2013, p. 159) afirma que competência pode ser definida como o produto “axiologicamente indexado de um processo de atribuição a um sujeito de características capazes de dar conta de uma atividade localizada, valorizada pelo ator dessa

atribuição”. Esse reconhecimento será parte central do surgimento e da organização de grupos estruturados, autônomos, que conseguirão defender seus interesses e inclusive controlar o acesso à profissão e seu exercício. Para o autor, a profissionalização poderia ser definida “como um processo de transformação de competências em relação ao processo de transformação de atividades”. (BARBIER, 2013, p. 160). Corroborando com essas definições sobre as competências profissionais, concorda-se aqui também com Philip Zarifian, que adota a ideia de mobilização de conhecimentos e autonomia no trabalho, que auxiliam na “tomada de iniciativa e no assumir de responsabilidades do indivíduo sobre problemas e eventos que ele enfrenta em situações profissionais” (ZARIFIAN, 2003, p. 139).

Para Pedro Paulo Carbone (2013), estudioso das áreas de economia e administração pública, o sistema de desenvolvimento profissional das organizações, antes era pautado pelo Treinamento e Desenvolvimento (T&D), teve sua evolução baseada em um caráter mais humano adotado pela área de gestão de pessoas, pois, segundo ele, existe agora “a consciência de que essa nova área não faz mais “treinamento padrão”, mas sim desenvolvimento de competências” e afirma que esta não seria apenas uma mudança semântica, mas de concepção, em que “saímos do domínio do processo (treinamento) para mergulharmos no domínio do humano (competências)” (CARBONE, 2013, p. 45). Muito da percepção da necessidade dessa modernização advém especialmente do fato de que a qualificação, quando delimita fronteiras de atuação, pode gerar grandes dificuldades para que o trabalhador lide com situações imprevistas, que poderão exigir reflexão e interpretação de fenômenos antes desconhecidos. Nesse sentido, nas organizações atuais, que estão muito mais baseadas no conhecimento, imersas num contexto em que o trabalhador precisa interpretar a realidade para depois decidir pelo caminho de ação, o treinamento tradicional não mais se enquadra como um mecanismo eficiente de capacitação, do que decorre a proposição e práticas de gestão por competências dentro dos processos da gestão de pessoas.

Para Carbone, “o que a gestão por competências propõe é um conjunto determinado de práticas de gestão de pessoas por competências lógico, harmônico e sinérgico”, conferindo organicidade às práticas da gestão de pessoas e tornando sinérgica a união das suas ações. O modelo poderá fornecer insumos na estruturação de diversos processos da vida funcional do trabalhador, passando pela captação das pessoas, o desenvolvimento/capacitação, a avaliação e certificação sobre os saberes adquiridos e a compensação como valorização pelo exercício da competência. Sob o ponto de vista da organização, “essa união de práticas de gestão de pessoas por competências garante o alcance do desempenho organizacional e produtividade funcional, objetivos últimos de qualquer instituição, seja ela pública ou privada.” (CARBONE, 2013, p.

48). A organização, por sua vez, poderá sistematizar a capacitação por competências ao incentivar o desenvolvimento das competências que apoiam diretamente seus processos-chaves. Para isso passará pela fase de mapeamento das competências requeridas para cada espaço ocupacional da organização, incluindo os conhecimentos necessários para o exercício de cada competência. Isto posto, poderá montar matrizes de conhecimento e sistematizar suas capacitações por desafios ou dimensões do trabalho.

Na formação de um sistema de planejamento instrucional ou educacional, são sugeridas dimensões para estruturação das necessidades a serem atingidas. Carbone (2013) sugere dimensões para essa abordagem:

- 1- Por área: capacitações dirigidas ao desenvolvimento de competências necessárias para atuação em gerências, setores ou áreas de trabalho;
- 2- Por cargo: capacitações voltadas ao desenvolvimento de competências demandadas em determinados cargos ou no exercício de funções da organização;
- 3- Por competências comportamentais universais: capacitação voltada ao desenvolvimento de competências relacionais requeridas de todos os trabalhadores da organização;
- 4- Por competências gerenciais: desenvolvimento de competências para o exercício do cargo de gestor da organização;
- 5- Por processo ou resultado: capacitação voltada ao desenvolvimento de competências para a execução de processos-chaves e para os resultados almejados pela organização.

Tais instruções constam na figura a seguir, que contém a sistematização proposta.

Figura 6 - Sistematização da capacitação por competências



Fonte: Carbone, Pedro P. et al (2015 p. 49).

No que diz respeito às questões relacionadas ao desenvolvimento das pessoas, a gestão por competências apresenta sugestões de algumas práticas como: *o planejamento e a sistematização das capacitações por competência*; a *certificação de conhecimentos* a partir das capacitações realizadas; *um plano individual de desenvolvimento de competências*, que irá programar o desenvolvimento profissional continuado de todos os trabalhadores, partindo de acordos entre gestores e os demais trabalhadores para atender a interesses específicos da organização; *as trilhas de aprendizagem*, uma prática que vem sendo elogiada pelos pesquisadores da área de gestão de pessoas, compreendendo as buscas por alternativas para o desenvolvimento humano, ofertando maior autonomia aos trabalhadores.

Carbone apresenta a noção de Trilhas de Aprendizagem como sendo uma alternativa estratégica para a promoção do desenvolvimento profissional, que toma como referência não apenas as expectativas organizacionais, “mas também as conveniências, necessidades,

preferências e aspirações das pessoas” no que diz respeito às competências. (CARBONE, 2013, p. 50). Trilhas de Aprendizagem são consideradas caminhos flexíveis e que proporcionam alternativas para o desenvolvimento profissional e pessoal, e o aprender sob essa perspectiva pode ser compreendido como sendo o desenvolvimento da competência através de uma trilha. Segundo Carbone (2013), cada trilha poderá ser diversificada, contendo diversas soluções que estejam disponíveis no ambiente social, por exemplo:

viagens de estudo, estágios, treinamentos das mais diversas natureza e formatos, palestras e aulas gravadas, reuniões de trabalho, seminários, congressos, livros, jornais, revistas, vídeos instrucionais, filmes do eixo comercial, publicações formativas, grupos de discussão, sites na Internet, entre outros. Cada profissional, ao definir um curso de ação a ser seguido para o seu crescimento, está, na prática, construindo uma trilha única, particular, específica, contextualizada às suas necessidades, aspirações e desafios. (CARBONE, 2013, p. 50)

Este referencial de trilhas de aprendizagem baseia-se na noção da chamada navegação profissional do filósofo Le Boterf (1999), em que profissionalizar-se corresponde a navegar por uma rede plural e expandida de oportunidades para o desenvolvimento de competências. Ainda, para Freitas (2002), as trilhas de aprendizagem possibilitam a flexibilização na formação dos profissionais, pois reconhecer o conhecimento e as experiências já existentes em cada sujeito poderá ser um norteador para o planejamento do desenvolvimento profissional.

Para o setor público no Brasil, o assunto toma forma mais robusta, sendo incluído como uma exigência no Decreto 5.707/2006, que deu origem à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), atualmente regida pelo Decreto 9.991/2019, a qual é assunto central nesse estudo. Juntamente com os resultados de experiências relacionadas à administração pública que deixaram pendentes assuntos importantes da gestão de pessoas, e sabendo que a dimensão qualitativa da força de trabalho ganhou visibilidade e maior importância, o que pode resultar em uma mudança gradual dos estereótipos do serviço público, a PNDP surge como uma ideia de inovação e modernização, aproximando o tema da profissionalização, e apresenta a gestão por competências como um instrumento. Em seu texto, o primeiro Decreto arrola no Art. 1º, dentre as suas finalidades: “III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;” (BRASIL, 2006). Entre as definições, inclui, em seu Art. 2º:

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;” (BRASIL, 2006).

Ainda, dentre as diretrizes do Decreto pode-se identificar: “I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;”, e na listagem de instrumentos para execução da política constava: “III - sistema de gestão por competência.” (BRASIL, 2006). À época, coube ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, e embora o referido Decreto tenha sido revogado no ano de 2019, a PNDP permanece em vigor através do Decreto 9.991/2019, e seus mecanismos de instauração foram mantidos, e, sobretudo, é um marco na legislação que rege a gestão de pessoas no setor público.

Muitas são as mudanças governamentais vivenciadas no espaço temporal mencionado nesta pesquisa, especialmente nos anos finais, as quais poderão inclusive colocar em risco muitas das conquistas e dos avanços alcançados em termos de carreira e profissionalização do servidor público, e mesmo das ações democráticas de maneira mais generalizada. Mas independentemente dos tempos de incertezas, considero que, para o país atingir o status de nação desenvolvida, com uma administração moderna, competente e estável, o processo passará inevitavelmente pela profissionalização do quadro de pessoal. As oportunidades legalmente previstas precisam ser observadas para implementação de maneira uniforme. Também é importante considerar as inovações no que diz respeito à formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e sociais, mantendo-se processos de negociação e diálogo que envolvam a sociedade, lideranças nacionais e principalmente com o Legislativo, a fim de fortalecer o compromisso do país com a democracia.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEITOS GERAIS

Considerando que a presente investigação foi desenvolvida no sentido de analisar ações intencionais e coordenadas, geradas para resolver um problema percebido como público, o da profissionalização ou a suposta falta dela dentro do serviço público, e que a definição dessas ações é vista por alguns autores como descritora do que se conhece como política pública, cabem aqui alguns conceitos, ainda que qualquer definição citada possa ser de alguma forma arbitrária, visto que na literatura especializada não se observa um consenso (SECCHI, 2015). De qualquer forma, os processos de elaboração de intervenções junto à realidade social, que se utilizam de instrumentos considerados adequados, são denominados políticas públicas.

Quando se fala sobre a necessidade de pessoas capacitadas e bem preparadas em sentido amplo para exercer o serviço burocrático do Estado, e entende-se que tal demanda pode ser atendida com auxílio da educação e da profissionalização também advindas do Estado, se está recorrendo às políticas públicas. Conforme dito por Secchi (2015, p. 2), uma política pública é composta por dois elementos indispensáveis: “intencionalidade pública e resposta a um problema público”. Pode-se dizer ainda que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2015, p. 2). É possível pensar sobre o propósito de se fazer política pública, e como justificativa, compreender que estas nascem com o objetivo de gerar mudanças sociais frente a uma situação percebida como problema público. “Toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social, algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida.” (LIMA; D’ASCENZI, 2018).

Uma visão mais antiga colocava o foco no protagonismo dos governos, como na definição de Souza (2006, p. 26), que descrevia o campo das políticas públicas como sendo o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação”. Ocorre, contudo, que esse quase exclusivismo foi perdendo espaço à medida que foram se modificando as relações entre Estado e sociedade e com o resultado das modificações no papel do Estado. Houve uma significativa ampliação do campo e os novos ritos precisam incluir outras formas organizacionais, agregar uma maior diversidade de atores e levar em consideração seus modos institucionais de ação (LIMA; D’ASCENZI, 2016). São atuais inclusive, as visões que observam esse novo contexto e indicam que as decisões sobre políticas públicas “seriam decorrência das preferências e curvas de indiferença dos atores com poder de veto” e que nesse cenário “decisões políticas seriam uma função do número, distância e coesão dos atores com poder de veto”, os quais afetam diretamente o resultado das políticas públicas ou mesmo sua escolha em termos de agenda governamental. (MARENCO, 2020).

Alguns autores defendem que as políticas públicas surgem e se modificam em função da competição existente entre coalizões, considerando que os atores agirão coordenadamente para transformar suas crenças em política pública, e com base nesse entendimento, uma política pública (*policy*) é compreendida como sendo a tradução do sistema de crenças de seus formuladores (JENKINS-SMITH et al., 2014). Nessa visão, os atores realizam cálculos de perdas e ganhos, agindo estrategicamente a partir de suas crenças (BARCELOS, 2015; SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). Fato é, que são muito mais frequentes as correntes de pensamento que analisam as políticas públicas a partir das ideias e dos interesses dos atores que se envolvem em seu processo de formulação e implementação, considerando que sejam estas

originadas a partir de suas crenças e das coalizões feitas ao longo da trajetória desses sujeitos, que podem inclusive causar mudanças na estrutura das políticas por efeitos de estratégias adotadas.

Uma extensão lógica dessa abordagem é ver a mudança na política como sendo parcialmente o produto de tentativas de vários atores de estruturar situações de ação – principalmente por meio de regras institucionais sobre o alcance e a autoridade dos participantes – para produzir as decisões operacionais desejadas (SABATIER, 1988, p. 160).

Nas ideias expostas por Bruno Jobert e Pierre Muller, referendadas por Catia Grisa em alguns de seus escritos, a política pública refere-se ao que é feito pelo Estado em suas práticas, nesse caso, o Estado em ação através das políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987). Os autores reforçam que as políticas públicas são um fenômeno do século XX, não ignorando contudo, que já havia instrumentos, práticas e outros dispositivos de ação pública que atuavam anteriormente, por exemplo, no controle de territórios, em regramentos para situações de guerra, na arrecadação de impostos, na repressão a alguns comportamentos considerados desviantes, em ações contra epidemias. Porém, a partir da década de 1950, a ação pública obrigou-se a “levar em conta os efeitos da desarticulação, das fraturas e deslocamentos que acompanham a transformação das sociedades ocidentais com a passagem para uma economia industrial de mercado” (MULLER, 2015a, p. 8). No entanto, conforme Muller (2008, 2015a), a transição da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica, originada da modernidade e da industrialização, impôs a necessidade de regulação externa, cabendo este papel ao Estado. Com a ocorrência dessas marcantes transformações ocorre que a extensão da divisão do trabalho ‘condena’ as sociedades modernas a encontrar nelas mesmas os instrumentos para colocar em ordem os problemas de integração decorrentes” (MULLER, 2015a, p. 47). Deste modo, as políticas públicas assumem a função de colocar em ordem a sociedade, ilustrando os “problemas que as sociedades se dispõem a resolver por meio do Estado” (MULLER, 2015a, p. 34).

Nessa visão, considerando as mudanças sociais e dos indivíduos, analistas de políticas dialogam com a sociologia das organizações, e inspirando-se também em algumas outras contribuições teóricas, optam por não olhar o Estado apenas como uma estrutura, mas buscam analisar os atores que o compõem fazendo políticas públicas (MULLER, 1995; MULLER, 2015b). Para Grisa (2020), as políticas públicas passam a ser entendidas como dispositivos através dos quais as sociedades e o Estado dizem, pensam e agem sobre si mesmos no intuito de resolver problemas emergentes. Com esse entendimento, “as políticas públicas são mais que ferramentas ou instrumentos do Estado, elas são a essência mesma do Estado” na medida em

que explicitam “a que e a quem serve o Estado (ou a que e a quem ele não deve servir)” (MULLER, 2015a, p. 05).

Para Lima e D’Ascenzi (2018), as políticas públicas se caracterizam por cinco elementos: processo, finalidade, substância, dinâmica e consequência, tendo cada um deles o seu papel na formação e fundamentação para a existência da política. O conteúdo desses elementos será a base fundante para a caracterização de cada política, conforme demonstrado no Quadro 6.

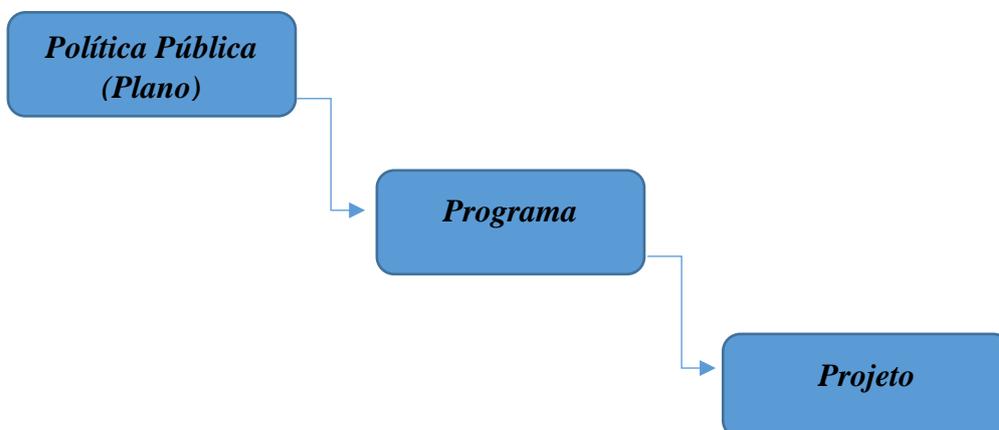
Quadro 6 - Elementos caracterizadores das políticas públicas

Processo	Conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliações
Finalidade	Resposta política à percepção de um problema social
Substância	Orientada por valores, ideias e visões de mundo
Dinâmica	Interação e conflito entre os atores
Consequência	Transforma uma ordem local

Fonte: Elaborado pela autora com base em Lima e D’Ascenzi (2018)

Em termos de operacionalização, podem formar-se em níveis distintos, desde o mais amplo, caracterizado pelo plano da política, passando pelos programas, que representam a estruturação, até os projetos, que constituem a menor unidade de ação (DRAIBE, 2001). No mesmo sentido, a visão de Lima e D’Ascenzi (2018) também aponta para a existência dessa hierarquia, conforme descrito na Figura 7.

Figura 7 - Arranjo de operacionalização das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Lima e D’Ascenzi (2018)

Quanto à operacionalização das políticas públicas, ao mencionar o papel da nova gestão pública, pressupondo que esta precise considerar caminhos democráticos, Denhardt e Catlaw (2017) defendem que duas questões são importantes e devem ser levadas em consideração: responsividade e eficiência. Para eles, na política pública, a responsividade é representada nas formas através das quais as vontades e preferências das comunidades, do público em geral e de seus representantes são expressas pelo sistema político. Um ponto central relacionado à responsividade está na composição do grupo de pessoas da organização, suas crenças e valores, bem como nas práticas implementadas para a formulação e execução das políticas públicas. Em paralelo, “a eficiência está ligada ao grau de sucesso das organizações públicas em satisfazer as intenções expressas ou as necessidades das comunidades e públicos que servem.” (DENHARDT, CATLAW, 2017, p. 182). Nesse sentido, a eficiência ganha nova conotação, pois pressupõe, também, o tratamento dos problemas da ação organizacional e dos processos relacionados à implementação de políticas.

A questão da responsividade é muito presente, sobretudo ao se pensar em uma gestão democrática e no manejo dos atos relacionados à política pública. Faz parte de uma discussão contemporânea, mas que já perpassa décadas, como mencionado por Redford (1969), o qual denominava a questão como “moralidade democrática” e apontava para o impacto gerado pelos grandes órgãos administrativos, que exercem influência decisiva sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Sob sua ótica, três pontos são fundamentais. Primeiro, uma política democrática admite o indivíduo como sendo a medida básica de valor humano, o sistema político e social precisará visualizar seu desenvolvimento com o intuito de realizar a potencialidade máxima do indivíduo. Segundo, no ponto de vista da moralidade democrática, todas as pessoas possuem o direito de receber atenção total do sistema independentemente das diferenças de classes sociais, as quais também não validam o recebimento de benefícios ou vantagens indevidas. E em terceiro lugar, o atendimento aos anseios individuais pode ser promovido de melhor forma com a participação de todos na tomada de decisões, tendo a referida participação como elemento essencial para se alcançar uma cidadania democrática. Dentro deste ideal de participação universal, muitas são as formas que podem ser assumidas, contudo, em sua obra Redford (1969, p. 8) indica algumas delas, que considera básicas:

1- O acesso à informação, com base em educação, governo transparente, comunicação livre e debate franco; 2- o acesso direto ou indireto a fóruns de decisão; 3- a capacidade de se abrir qualquer questão ao debate público; 4- a capacidade de expor suas reivindicações, sem receio de retaliação coercitiva; e 5- a consideração de todas as demandas externadas.

Mesmo após percorridas muitas décadas, os objetivos centrais relacionados às políticas públicas e a influência das organizações e dos atores continuam sendo determinantes, pois, como adotado em definição do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 21), “políticas públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos”. Em geral elas dispõem sobre “o que fazer (ações), aonde chegar (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e como fazer (princípios e macroestratégias de ação)” (MARTINS, 2003). Para essa linha de pensamento, as políticas públicas dizem respeito à mobilização político-administrativa que articula e aloca recursos e esforços na tentativa de solucionar problema coletivo (PROCOPIUCK, 2013).

Não perdendo de vista, contudo, que podem ser entendidas como espaços de construção de sentido, políticas públicas não se resumem a estratégias organizacionais, são elementos da participação política (MULLER; SUREL, 2002). A política pode ser entendida em dimensões diferentes. Na dimensão de “*polity*” refere-se à ordem do sistema político, regras institucionais gerais e específicas, com delineamento jurídico que obedece ao sistema político-administrativo vigente. A dimensão “*politics*”, diz respeito ao jogo político, à ação dos atores no processo político, frequentemente bastante conflituoso até a tomada das decisões sobre os objetivos, conteúdos, afetamentos e beneficiários finais. A terceira dimensão é a da “*policy*”, e conota a materialização, os conteúdos concretos resultantes do processo decisório. Nessa dimensão se configuram os programas, arranjos, planos e ações voltados aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (KNOEPFEL; LARUE; VARONE, 2006).

Além das dimensões logo acima descritas, também tem caráter heurístico no campo de estudo das políticas públicas o chamado “ciclo de políticas públicas”, sobre o qual não há definição consensual, mas que pode ser identificado como uma ferramenta analítica que retrata a política pública como um encadeamento de etapas distintas e interdependentes, as quais são norteadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Com o auxílio dessa ferramenta é possível visualizar as políticas públicas de uma forma holística, em fases segregadas, do que decorre a possibilidade de analisar a política pública no marco de uma ou mais fases, quando a possibilidade de analisar todo o ciclo é inviável. Em concordância com o modelo de Secchi (2014), são sete as etapas principais do ciclo de uma política: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção. Ainda que o ciclo possa não representar a real dinâmica da existência de uma política pública, didaticamente pode ser um recurso muito útil para o pesquisador que analisa *policies*.

Tendo em vista o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo, a análise ficou direcionada para a fase da implementação, suas especificidades em termos de processos, atores envolvidos, instrumentos e ações.

2.4.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de análise das políticas públicas surge na intenção de estudar a ação do Estado e suas interações. A política pública, na condição de área de conhecimento surge nos Estados Unidos da América (EUA), a partir da segunda metade do século XX, através do mundo acadêmico, em primeiro momento como levantamentos sobre as ações dos governos. Esse surgimento acontece com um pressuposto, “que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p. 22). Esta disciplina nasce como subárea da ciência política e dá origem ao terceiro grande caminho percorrido pela ciência política norte-americana no que diz respeito ao estudo do mundo público. Como mencionado por Souza (2006), nos EUA o primeiro caminho refere-se ao estudo das instituições, incumbidas de limitar a tirania e ações advindas das paixões intrínsecas à natureza humana. O segundo caminho visualizava as organizações locais, atribuindo a elas a virtude cívica para a promoção de um bom governo. Já o terceiro caminho foi o das políticas públicas, na condição de ramo da ciência política, com a intenção de entender os motivos e os meios que os governos utilizam para tomar suas decisões e optar por determinadas ações.

A partir da década de 1950, especialmente nos países anglo-saxões, a análise de políticas públicas se estabelece como sendo uma disciplina e atividade profissional própria, contendo seus métodos e técnicas específicos, contando também com o apoio da formação acadêmica. Para Wildavsky (1979) o analista de políticas públicas corresponderia a um especialista, análogo ao cientista de laboratório que se propõe a “trazer a verdade ao poder” (COLEBATCH et al., 2010). É possível perceber que essa concepção original já carregava consigo características da dicotomia, apresentada pela literatura clássica existente entre o poder político dos tomadores de decisão e o saber técnico dos analistas de políticas públicas, o que repercute no papel da burocracia (KOGA; VIANA, 2020).

No caso europeu, conforme narrado por Frey (2000), havia a preocupação em se estabelecerem relações, na análise (considerando que o continente já possuía tradição nestes estudos teóricos), com as bases teóricas correspondentes ao papel do Estado e suas instituições. Com isso, a partir da década de 1970, desde a ascensão da social-democracia, a análise de

políticas públicas começa a ganhar força. De acordo com Souza (2006), muitos foram os fatores que contribuíram para que a disciplina ganhasse notoriedade em vários países nas décadas seguintes, tais como: a) adesão a modelos de políticas restritivas de gastos em muitos países (especialmente os em desenvolvimento), e por consequência maior visibilidade no escopo e execução de políticas públicas; b) ocorrência de ajuste fiscal na década de 1980 que obrigou a adoção de maior equilíbrio nos orçamentos e restrição na intervenção do Estado e c) a falta ainda atualmente, sobretudo nos países em desenvolvimento, de coalizões políticas com capacidade de promover políticas públicas que atuem concomitantemente no desenvolvimento econômico e na inclusão social.

No Brasil, são mais recentes os movimentos realizados na direção da análise de políticas públicas, e são muitos os entraves que causam certa lentidão no avanço do campo, que enfrenta a “multiplicidade, a volatilidade, a inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos e dos posicionamentos e atitudes ideológicos” (FREY, 2000, p. 246), pela incidência dessa “fluidez generalizada”, há muita dificuldade de alcançar definições teóricas com um maior grau de generalização.

Dentro e fora de cada país existem diversas definições sobre o campo de políticas públicas e o tipo de análise praticada. Segundo Thomas Dye, a análise de política está relacionada com o que o governo faz, porque o faz e que diferença isso faz. O campo de políticas públicas inclui a descrição e explicação das causas e consequências da ação governamental (DYE, 1976). Isto posto, e considerando que nas últimas décadas a própria análise política vem recebendo destaque, o movimento da análise de políticas públicas, que ganha espaço por intermédio de redes próprias, organizações, monografias e periódicos, é considerado por Denhardt e Catlaw (2017, p. 209) como sendo “certamente um movimento maior do que a nova administração pública jamais teve a pretensão de ser”. Para os mesmos autores “a chave para um governo eficaz é a especificação dos meios mais racionais para se lograr os objetivos dos órgãos públicos”. Os métodos de maior capacidade deverão advir da ciência social positiva e a análise deverá ser feita pelos analistas políticos, não necessariamente pelos administradores.

O apanhado desses estudos ao longo do tempo acabou por originar um novo campo de investigação, voltado para a compreensão das dinâmicas, da natureza e dos efeitos do trabalho de política pública, ação intitulada por alguns autores de *policy work*. Como resultado, a identificação dessa atividade específica relacionada à análise de políticas públicas vem permitindo a expansão e o aprofundamento da compreensão sobre o agir dos atores implicados na produção e execução de políticas públicas, advindo subsídios também da abordagem relacional contida nos estudos mais recentes sobre a burocracia.

Muito já se pode observar a partir do trabalho realizado pelos analistas de políticas públicas. Por exemplo, no caso europeu, Mayer et al. (2004) indicam seis atividades essenciais, as quais são desempenhadas por esses atores: 1) pesquisa e análise; 2) desenho e recomendação; 3) clarificação de valores e argumentos; 4) assessoramento estratégico; 5) democratização, e 6) mediação. Em outro caso, Veselý et al. (2014), dialogando com a pesquisa de Howlett (2011) e Newman (2017), apresentam um estudo comparativo entre a República Tcheca e o Canadá sobre o trabalho do analista de políticas públicas. Nesse trabalho identificaram negociações entre agências, instruções dadas a implementadores e tomadores de decisão de médio e baixo escalão, dando destaque ao aspecto político-relacional na atuação desses profissionais, além da consulta pública e da consulta com *stakeholders*. Encontram-se ainda nesse processo as concepções anglo-saxãs sobre as funções do analista de políticas públicas, tais como: pesquisa, coleta de dados, avaliação de processos, efeitos e resultados das políticas públicas. Pesquisas nesse sentido foram consolidando os conceitos de *policy worker* e *policy work*, ou seja, trabalhador e trabalho na política pública. A composição abrange não mais somente a figura do analista de políticas públicas, mas também os demais profissionais atuantes no mesmo âmbito, inclusive os de fora do Estado, como os que atuam em grupos de interesses ou *think tanks*, que usam sua *expertise* de diferentes formas para efetivar a política pública (KOGA; VIANA, 2020). Conforme defendido por Coletatch et al., contido em Koga e Viana (2010):

O trabalho na política pública seria o modo como os diferentes participantes engajados na política trazem suas diversas formas de conhecimento para apoiar as questões de políticas públicas, mas como esse trabalho é feito é algo que só pode ser percebido pela observação da prática (p. 12).

No caso brasileiro, em que a atividade se desenvolveu e foi moldada na prática, sendo adaptada a contextos específicos sem uma demarcação conceitual clara, foi surgindo uma multiplicidade de combinações de trabalho em políticas públicas (VAITSMAN et al., 2014). Apesar de a literatura apresentar importantes relatos sobre as diversas atividades exercidas por burocratas na implementação de políticas públicas, ainda são poucos os estudos que se ocupam de forma detalhada de todo o processo, ou mesmo para a produção das políticas públicas. Tradução, interpretação e mediação são algumas das práticas e funções observadas, principalmente na interação entre os beneficiários de programas e políticas públicas e os burocratas de nível de rua (OLIVEIRA, 2009; PIRES, 2008; LOTTA, 2010).

Considerando a importância da análise das políticas públicas para compreensão do contexto, identificação de possíveis pontos fracos e fortes e proposição de melhorias, na dimensão analítica da PNDP como objeto dessa pesquisa, considero aqui a fase de

implementação da política pública na UFRGS. Certamente não está contido o propósito de esgotar o assunto, mas sim o intuito de apresentar iniciativas tomadas, resultados encontrados e entraves identificados, que poderão ser considerados por outros estudos, não perdendo de vista, a concepção de uma gestão pública que seja o mais democrática possível, com a intenção de atender ao máximo às demandas de todos os envolvidos.

2.4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste estudo analiso as contribuições da PNDP, através da experiência da UFRGS, para a profissionalização da administração pública brasileira e, para alcançar esse objetivo, o olhar foi direcionado ao momento de implementação da referida política. Ainda há muitas lacunas na pesquisa brasileira sobre a fase da implementação de políticas públicas, aqui considerada como sendo de importância vital, visto que contempla a execução em si para a concretização dos objetivos de cada política, e que envolve de maneira especial e determinante a ação dos implementadores em contato com o público alvo.

A fase da implementação é sucessora da tomada de decisão e antecessora dos primeiros esforços avaliativos; nas palavras de Sechi (2013, p. 57): “É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política”. O mesmo autor considera que o momento da implementação precisa ser, além de analisado, também gerenciado, consistindo na fase em que funções administrativas serão postas à prova, inclusive a liderança e coordenação de ações. A implementação engloba uma sequência de eventos que dependem de interações recíprocas e complexas para que se possa alcançar o resultado esperado, além disso, corresponde a um processo autônomo, no qual decisões cruciais são tomadas e não somente implementadas (OLLAIK, 2012). Nesta etapa, os atores que estiverem na liderança do processo precisarão ser capazes de compreender os elementos motivacionais dos envolvidos, os entraves legais e técnicos, as deficiências da organização, prever na medida do possível os potenciais conflitos, liderar negociações e a construção de coordenação e cooperação dos destinatários. É na fase de implementação “que a administração pública reveste-se da sua função precípua: executar as políticas públicas” (SECCHI, 2013, p. 57). Para isso, o executor da política (*policy maker*) precisará utilizar-se de instrumentos/meios capazes de transformar os objetivos em ações políticas.

Ao levantar a questão das limitações existentes nas políticas governamentais, Denhardt e Catlaw (2017) chamam a atenção para o fato de que, nos EUA, os limites da execução de políticas vêm sendo discutidos dentro da literatura de implementação desde a década de 1970.

Antes disso, havia uma visão fortemente arraigada nos trabalhos de Max Weber, com a visão de que a burocracia correspondia apenas a um conjunto de pessoas, as quais, organizadas de maneira hierárquica realizavam um trabalho meramente rotineiro, operacional e repetitivo (HILL; HUPE, 2005). Nessa visão, a qual era denominada de *policy centred*, os executores eram definidamente subordinados aos tomadores de decisões. Ocorre que, a observação empírica do campo demonstrou o contrário do que foi cogitado a partir de certas leituras da obra de Weber sobre a burocracia. Foram identificados diferentes fatores causadores de falhas no processo de implementação, sendo alguns deles:

- 1- Falta de clareza nos objetivos das políticas, o que conduzia os implementadores a diferentes interpretações;
- 2- Multiplicidade de organizações e atores envolvidos no processo, gerando dificuldades de comunicação;
- 3- A autonomia dos implementadores sendo subestimada;
- 4- Diferenças entre crenças e valores dos executores, o que causava motivações distintas para a implementação (PRESSMAN; WILDAVISKY, 1984; GUNN, 1978).

Após isso, nos idos de 1970, o interesse pelo tema da execução surgiu, antes da descoberta do que hoje se chama de implementação, que emerge a partir da crescente valorização da análise das ações governamentais, em um momento em que se acentuavam as preocupações com a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos governos no que diz respeito a capacidade de resolução de problemas públicos e governança (BARRETT, 2004; SECCHI, 2015, DI GIOVANNI, 2015). Dentro dos processos de implementação, esses conceitos são descritos por Draibe (2001, p. 35 a 36) da seguinte forma:

*No plano geral, a **eficácia** de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação.

***Eficiência** diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada como uma norma ou parâmetro. Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência.

***Efetividade** refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide.

Outra relevante delimitação levantada por Draibe (2001), é a que esta denominou “anatomia do processo geral de implementação”. Esta anatomia abrange os principais subprocessos ou sistemas contidos na implementação de políticas, como consta na Figura 8 a seguir:

Figura 8 - Subprocessos/Sistemas da implementação

Sistema gerencial e decisório	<ul style="list-style-type: none"> *Estrutura organizacional de apoio que conduz ou dirige a implementação; estrutura hierárquica; graus de centralização ou descentralização. *Autonomia ou dependência das partes; gestão do tempo e capacidades para implementar.
Processos de divulgação e informação	<ul style="list-style-type: none"> *Adequação dos meios de divulgação junto aos públicos internos e externos. *Informação qualificada (clara e suficiente) para agentes implementadores e beneficiários.
Processo de seleção de agentes implementadores e/ou de beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> *Sistemas e critérios utilizados no recrutamento dos beneficiários e dos agentes da implementação *Critérios utilizados no sistema de seleção; adequação entre tipos de processos seletivos e objetivos do programa.
Processo de capacitação de agentes e/ou beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> *Prazos, sistemas e conteúdos da capacitação dos agentes implementadores adequados em qualidade e quantidade com as atividades a serem realizadas. *Conteúdos equilibrados na pauta da capacitação.
Sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim)	<ul style="list-style-type: none"> *Previsões de financiamento e gasto; recursos materiais; tempo disponível. *Medidas de suficiência e de qualidade precisam ser previstas.
Processo de monitoramento e avaliação internos	<ul style="list-style-type: none"> *Entre outros indicadores, poderão ser considerados especialmente eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

Fonte: Adaptado de Draibe (2001)

Os subprocessos ou sistemas, e respectivos componentes elencados por Draibe (2001) reafirmam ser a implementação uma fase com complexidade que requer observação detalhada para que se possa atuar em favor de resultados positivos tanto para o processo quanto para os agentes implementadores, os beneficiários e os analistas. Denhardt e Catlaw (2017), ressaltam em seus escritos a importância da renovação dos interesses sobre essa fase, posto que ela gera implicações importantes também para a evolução de uma teoria das organizações públicas mais sólida. Esse novo olhar sobre a implementação coloca outra vez em pauta a importância das influências interorganizacionais e ambientais, bem como o funcionamento organizacional, o que se alinha com o “estudo da administração pública no contexto mais amplo da tomada de decisão pública, reconhecendo assim o papel da burocracia pública na expressão dos valores públicos.” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 204).

Ao mencionar a atuação dos burocratas, cabe ressaltar que estudos atuais apresentam elementos que evidenciam a relação entre racionalidade burocrática e qualidade na governança e políticas públicas (ACEMOGLU et al. (2015), NISTOTSKAYA & CINGOLANI (2016)). São reveladas ainda associações entre burocracias profissionais e desenvolvimento econômico (EVANS (1995) e EVANS & RAUCH (1999)), as quais juntamente com outros argumentos, reforçam que, embora ainda sejam condicionados por contextos institucionais diversos, os burocratas dispõem de alguma margem de ação na realização de suas atividades cotidianas, que influenciarão no resultado final dos processos executados. Para Marengo e Cardoso (2019) “Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia e sua relação com atores externos, marcada por negociações, reinterpretações de valores, acomodação de interesses e redefinição dos objetivos de uma política”.

Gabriela Lotta (2018) realizou um robusto levantamento sobre aspectos específicos apontados nas pesquisas sobre implementação na atualidade, e gerou uma categorização com cinco grupos distintos, em que indicou ainda os autores que versam sobre esses temas. Através desse levantamento fica perceptível o direcionamento das pesquisas relacionadas ao tema da implementação, especialmente a partir dos anos 2000, que evidenciam uma maior preocupação com essa etapa do ciclo de políticas públicas, a qual era pouco discutida e analisada. Tais pesquisas reforçam a importância de ser dada atenção às especificidades dessa fase e às particularidades contidas em cada um dos atores que realizam o contato direto com o público alvo das políticas públicas, fazendo com que de fato estas se concretizem, que enfrentem dificuldades ou mesmo que não aconteçam. Uma síntese do levantamento está disposta no Quadro abaixo:

Quadro 7 - Categorização de pesquisas sobre implementação

Principal direcionamento nas pesquisas	Principais assuntos abordados nas pesquisas	Autores referenciados
Compreender a atuação da burocracia na implementação em contexto de governança	Estruturas de governança multinível; pesquisas que buscam compreender as práticas e papéis exercidos por burocratas de médio escalão; pesquisas sobre ocupação de cargos comissionados; questão da intersetorialidade das políticas públicas; pesquisas que analisam a atuação da burocracia em interação com atores não estatais; outros trabalhos tradicionais.	Hill & Hupe, 2014; Klijn & Koppenjan, 2000; Abers, 2015; Oliveira & Lotta, 2015; Pires, 2015; Cavalcante & Lotta, 2015; Lotta, 2010; Oliveira & Abrúcio, 2011; Lotta, Pires, Oliveira, 2014; Oliveira & Lotta, 2017; Lopez & Praça, 2015; De Bonis & Pacheco, 2010; Bichir, 2015; Veiga & Bronzo, 2014; Baird, 2016; Marques, 2013; Gomide e Pires (2014) e Gomide e Boschi (2016).
Entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia	Contratos de gestão e contratualização de resultados via planejamento prévio originado no núcleo estratégico do governo; processo de implementação de reformas gerenciais na educação; intersecções entre política, governança e desempenho; efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho; integração entre planejamento e gestão.	Perdicaris (2012), Prado (2012), Marin (2016) Assis (2012); Falcão-Martins (2006)
Entender sobre o engajamento da burocracia em forma empreendedora ou ativista	Aquela burocracia integrante de movimentos sociais que, por ocuparem cargos no governo, buscam atingir os objetivos do movimento, utilizando-se dos canais oficiais	Abers (2015), Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Ferreira (2016)
Incorporar a dimensão das desigualdades na atuação da burocracia	Relação entre a administração, economia e miséria; poder, dominação e assimetria nas relações entre burocratas e usuários.	Pires (2016) e Dubois (1999)
Compreender quais fatores influenciam a atuação da burocracia e de que forma se dá essa influência	Por que sistemas burocráticos não implementam políticas de modo uniforme e objetivo? qualidade e desempenho maiores em governos locais; burocracia e crescimento; a qualidade do governo, corrupção, confiança social e desigualdade nas relações internacionais; burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas; a qualidade da atuação das instituições do Estado	Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Tomas (1989), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Batista (2015) e Celina Souza (2015)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Lotta (2018).

Para Lima e D’Ascenzi (2013), o campo de estudos de implementação de políticas públicas existe interligado à carência do incremento de melhorias nos processos político-administrativos, com a finalidade de aperfeiçoamento das atividades implementadoras. Lembram também que é uma matéria explícita na literatura internacional: “A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE; QUADE, 1980, p. 5, *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 101)⁵. A interligação entre proposição e análise originou um viés nas pesquisas que é mostrado por Lima e D’Ascenzi (2013): o ponto central da questão aparece nos estudos dos problemas que se originam na implementação, e como consequência, as atividades nesse campo de estudo aparecem em

⁵ “[...] policy analysis [...] is a form of applied research designed to acquire a deeper understanding of sociotechnical problems and to bring about better solutions”. Tradução obtida em (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 101).

muitos casos envolvidas com a definição de variáveis que possam explicar o fracasso ou sucesso da implementação de políticas públicas.

São contraditórias as opiniões sobre os indicadores que podem ou não ser utilizados para a medição das condições existentes para uma efetiva implementação, contudo, é presente a afirmação sobre a necessidade dessa análise e acompanhamento. Mesmo que tenham sido criticados, alguns autores propuseram modelos para monitorar as condições de efetivação da implementação, por meio de procedimentos previamente definidos por etapas. De todo modo, a forma de concepção do problema de implementação acaba por moldar a análise. Lima e D'Ascenzi (2013, p. 102) defendem que “a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.”. Em geral, ainda que ocorram discordâncias sobre ferramentas e métodos, as abordagens analíticas convergem nesse sentido, colocando a definição do problema como influenciadora da escolha das variáveis, definindo o foco da análise e as proposições que decorram disso.

Para fins de análise do processo de implementação, duas são as abordagens hegemônicas encontradas na literatura. Uma delas utiliza como base o processo de formulação e as variáveis correspondentes às normas que a estruturam, denominada modelo *Top-Down* (de cima para baixo). A segunda, denominada *Bottom-Up* (de baixo para cima), dá ênfase aos elementos dos contextos de ação em que a política será implementada, e assume “como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras”. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 102). O modelo *Top-Down* é baseado na abordagem sequencial, na qual a política é considerada uma sequência com etapas distintas, guiadas por lógicas diferentes (MULLER & SUREL, 2002). Sob essa perspectiva, a implementação centra-se no âmbito das práticas administrativas, visando alcançar as metas definidas na etapa de formulação. Nesse sentido, a perspectiva “de cima para baixo” tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas.” (HILL, 2006, p. 63).

O segundo modelo, *Bottom-up*, que foi adotado nesta pesquisa como base para a análise, caracteriza-se pela concepção de uma maior discricionariedade dos implementadores (gestores e burocratas). Uma das características mais marcantes desse modelo é a “maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas.” (SECCHI, 2013, p. 61). Na mesma obra, Secchi menciona ainda a maior participação desses atores também no papel de remodelação, quando há necessidade de enfrentar problemas surgidos no processo. Outra prescrição encontrada na literatura refere-se à decisão de gestores e burocratas por mudanças e remodelações ao longo da execução, podendo ser desejável essa

atitude, considerando que esses atores possuem o conhecimento sobre as questões locais e podem contribuir ao adaptar o plano a elas (O'BRIEN & LI, 1999).

Concordo com Hill (2006, p. 73) sobre a relevância dessa perspectiva, de um modelo de análise mais centrado em ações, em que “o foco sobre ações individuais permite visualizá-las como respostas a problemas ou questões, na forma de uma escolha entre alternativas.”. Nessa abordagem sobre o processo de funcionamento das organizações implementadoras, possui grande importância a contribuição de Lipsky (1980). O autor define “burocracias de nível de rua - *street level bureaucracy* - como sendo o segmento das agências que fazem sua interação direta com os cidadãos no decorrer de suas atividades de trabalho. Para Lima e D'Ascenzi (2013) existe um grau de discricção alto e relativa autonomia desta burocracia, “as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam” (LIMA, D'ASCENZI, 2013, p. 104). Conforme apontado por Marengo (2020), evidências nesse sentido são encontradas em pesquisas que associam burocracias profissionais e desempenho econômico, unindo a isso questões como prosperidade, consolidação de democracias, qualidade institucional e a relação entre capacidade estatal e implementação de políticas públicas no Brasil. Muitos desses argumentos levam a recomendações para a qualificação dos servidores e oferta de condições para atuar em situações complexas, compreendendo o “trabalho de política pública como resultante das capacidades de políticas públicas ativadas por meio dos fatores internos e externos que imprimem intencionalidade e esforço à ação do burocrata” (KOGA E VIANA, 2020 p. 130).

Autores da atualidade afirmam, como Lotta (2018), que ainda existe uma lacuna considerável nos estudos empíricos sobre a implementação e os muitos fatores e elementos que a influenciam. Ela menciona que a lacuna é maior ainda “quando observamos a discrepância entre a literatura internacional e a nacional no que diz respeito às preocupações sobre os burocratas envolvidos na implementação [...]” (LOTTA, 2018, p. 146). Dada esta debilidade, pesquisas atuais que se propõem a adentrar a essa questão da implementação têm se voltado ao exame de aspectos relacionais, caminhando na direção de uma compreensão mais contextualizada e abrangente sobre a ação governamental e a realização das políticas públicas. Dessa forma, a burocracia deixa de ser compreendida como um ente imparcial e homogêneo, passando a ser observada em sua atuação na prática, reconhecendo agora suas tensões, colaborações, competições, estratégias, conflitos e nuances em contextos específicos. (KOGA E VIANA, 2020 p. 130). Modelos atuais de análise do processo de implementação baseados na interação e nas relações sociais reforçam que as decisões dos burocratas de nível de rua, seus

dispositivos adotados para lidar com incertezas e com as pressões contidas em suas rotinas de trabalho, são os esforços que acabam por tornarem-se, efetivamente, as políticas públicas (LIPSKY, 2010).

Foi incluída nessa pesquisa a discussão sobre o papel e a influência dos burocratas do nível de rua no processo de implementação, pois concordo com os autores que a julgam necessária para o entendimento de como as ações relacionadas às políticas públicas são executadas, e que fatores influenciam ou podem influenciar nas mudanças de direção e nos resultados das políticas (LOTTA, 2012). Além disso, busquei levar adiante uma análise relacional, considerando que o processo de implementação não corresponde mais a uma mera execução técnica despolitizada e das decisões advindas do topo da cadeia hierárquica, o que pode conferir relevância à pesquisa e às suas contribuições.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

O objetivo geral desta pesquisa refere-se à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), em sua influência para profissionalização da administração pública brasileira. Seguindo a tendência internacional, no Brasil também houve um movimento direcionado para a profissionalização e modernização do setor público, no intuito de tornar a gestão de pessoas uma ferramenta estratégica. A instituição da PNDP nos primeiros anos do Governo Lula da Silva foi a iniciativa orientada à adoção do modelo de gestão por competências atrelado à capacitação dos sujeitos. Insere-se em novas perspectivas, derivadas da sociologia contemporânea, cujo olhar contempla as trocas entre os entes sociais.

As mudanças que se instauravam foram marcadas pela transição entre o modelo burocrático e o gerencial, e, nessa nova estrutura, inicia-se a busca pela mudança no perfil do servidor público, posicionado como agente ativo de seu próprio desenvolvimento, passando-se a adotar a proposta da aquisição e aprimoramento de competências para mobilização de conhecimentos e autonomia no trabalho, sendo as competências posteriormente identificadas como auxiliares na “tomada de iniciativa e no assumir de responsabilidade do indivíduo sobre problemas e eventos que ele enfrenta em situações profissionais” (ZARIFIAN, 2003, p. 139). Trata-se de uma intencionalidade de modernização e implementação da gestão por competências, mas cabe salientar que muitas foram as lacunas identificadas em levantamentos posteriores, que apontam que a iniciativa de adoção da gestão por competências como ferramenta, nem sempre alcançou o sucesso esperado, especialmente em função da estrutura legalista e da cultura do serviço público brasileiro (OCDE, 2010).

De todo modo, a PNDP constitui-se um grande marco no fortalecimento da busca pela capacitação dos servidores públicos federais, apresentando o conceito de desenvolvimento permanente como resultante da lógica de formação continuada, porém de forma mais expandida, abrangendo a aprendizagem em todas as suas formas possíveis. Através dessa política, a educação formal também passa a encontrar valor e reconhecimento nas instituições do governo federal, observando uma esfera mais ampliada. Com a publicação da PNDP, foi revogado o Decreto 2.794 de 01 de outubro de 1998, e foram regulamentados alguns dispositivos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que normatiza a carreira dos servidores públicos federais. Conjuntamente, a nova política almejou alcançar alguns objetivos explícitos, como a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade da prestação dos serviços públicos ao cidadão, a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação e o desenvolvimento permanente do servidor. Apresentou também objetivos implícitos, como a ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes, o envolvimento de outros atores no processo, e não apenas aqueles vinculados à área de recursos humanos, e a aproximação entre escolas de governo e executores.

No processo de formulação e nos primeiros momentos da implementação, ficou explícito em relatórios, atas e demais documentos, de posse da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a dificuldade encontrada na questão posta por alguns autores, sobre o caráter contraditório, incoerente e não unívoco, da criação de qualquer política pública, “[...] porque a realidade do mundo é ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios [...]” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17-18), uma vez que foram congregados interesses setoriais, profissionais, político-partidários, corporativos, entre outros, os quais precisariam convergir para uma solução única.

É uma política de gestão, que após discutida, implementou algumas técnicas, como um plano anual de capacitação a ser apresentado por cada órgão, uma rede de escolas de governo (lideradas pela ENAP), a qual, de acordo com dados disponíveis no sítio da rede, conta com mais de duzentas instituições envolvidas, no intuito de unir a todas as escolas para assumir a concepção do Decreto, a formação do corpo técnico e a rede de desenvolvimento de pessoas. Quanto às ferramentas, foi adotado um relatório de execução do plano anual de capacitação, a implantação gradual da gestão por competências, as reuniões da rede, o sistema de mapeamento da oferta por parte das escolas de governo, o curso de especialização em gestão de pessoas, oferecido em algumas instituições-chave do processo, programas de capacitação dos subsecretários de planejamento orçamento e administração, programa de multiplicadores,

regulamentação do encargo de curso e concurso pelo Decreto 6.114/2007, encontros nacionais e regionais para debate, reuniões da rede instituída por portaria, entre outras. Como parte importante da instituição dessa política, destacam-se ainda os instrumentos de assistência financeira, executada através de programas de fomento, também instituídos por portarias. A referida política apresenta algumas diretrizes para o alcance dos objetivos esperados (BRASIL, 2006):

- 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;
- 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.

Apesar das diretrizes elencadas, Camões (2013) refere em sua pesquisa que não foi prevista a especificação de um projeto estruturado para a implementação da PNDP. Esse fato, segundo a autora, gera grande discricionariedade e pode produzir resultados positivos ou negativos. Além disso, assim como no levantamento de publicações aqui apresentado, identifica-se precariedade de estudos realizados no âmbito das IFES, o que reforça o interesse pela análise sobre os efeitos dessa política no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), através do trabalho realizado pela EDUFRGS.

No Brasil, não é incomum vivermos períodos de mudanças extremas ou de incertezas em relação a decisões em âmbito governamental, e no ano de 2019 não foi diferente, quando experimentamos mudanças radicais relacionadas à transição de governo, com a assunção do governo Jair Bolsonaro. Com essa ocorrência, mudanças estruturais foram realizadas, e no que diz respeito à gestão de pessoas, vivenciamos inclusive a extinção do antigo “Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”, que englobava uma “Secretaria de Gestão de

Pessoas”, e essa incumbência, após a mudança, ficou atrelada à nova “Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital”, que em sua estrutura interna originou a denominada "Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal". Com essa alteração, “a nova secretaria incorpora as competências relativas a provimento e movimentação de pessoal, carreiras, desenvolvimento de pessoas, remuneração, relações de trabalho, gestão do SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal) e órgãos extintos.” (ANESP, 2019).

Com isso, novas determinações foram instauradas, inclusive para a PDNP, que passa a ser conduzida por um novo dispositivo legal. Foi editado então o Decreto 9.991/2019, promulgado em 28 de agosto, com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.” (BRASIL, 2019). Em seu Artigo 1º consta: “Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (BRASIL, 2019).

Além de muitas mudanças ideológicas nos direcionamentos das decisões governamentais, experimentamos também, na gestão de pessoas, modificações nos encaminhamentos da PNDP, conforme está pontuado no Quadro a seguir:

Quadro 8 – Comparativo de semelhanças, diferenças e observações relevantes sobre os Decretos 5.707/2006 e 9.991/2019

	Decreto 5.707 (revogado)	Decreto 9.991 (em vigência)	Semelhanças/Diferenças/Observações Relevantes
Promulgação	23 de fevereiro de 2006	28 de agosto de 2019	Novo Decreto gerado após mudança de governo
Disposição	Institui a política a ser implementada	Dispõe sobre a política já existente	
Prólogo	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.	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112 , de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.	*Muda a nomenclatura de “pessoal” para “pessoas” conforme novos conceitos da área de gestão de pessoas. *O novo Decreto especifica a questão do foco em licenças e afastamentos.
Objetivo / Finalidade	Apresenta suas 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 ;	Apresenta seu objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	O conceito de desenvolvimento permanente não é mencionado no novo Decreto.

	IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.		
Conceitos	Apresentação dos conceitos de: I - capacitação II - gestão por competência III - eventos de capacitação IV -Afastamentos		Novo Decreto não apresenta os conceitos compreendidos na política sobre capacitação e gestão por competências. É modificado o conceito de afastamento.
Órgão Responsável	Apresentação do Comitê Gestor e de sua composição para avaliar os relatórios anuais, orientar os órgãos e entidades sobre as diretrizes da política, alocação de recursos, disseminação da política e zelo por sua aplicação.	Apresentação do órgão Central SIPEC, que disponibilizará manifestação técnica para orientar a execução das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP (Plano de Desenvolvimento de Pessoas), sua finalidade e incumbência.	Novidade no Decreto atual: caberá ao órgão central do SIPEC elaborar o relatório consolidado de execução dos PDP, a partir da consolidação das informações constantes dos relatórios anuais de execução dos PDP de todas as entidades.
Instrumentos	Apresenta seus instrumentos : I - plano anual de capacitação; II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e III - sistema de gestão por competência.	Apresenta seus instrumentos : I - o Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP; II - o relatório anual de execução do PDP; III - o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento; IV - o relatório consolidado de execução do PDP; e V - os modelos, as metodologias, as ferramentas informatizadas e as trilhas de desenvolvimento, conforme as diretrizes estabelecidas pelo órgão central SIPEC.	Apresentação do PDP como instrumento principal, juntamente com sua forma de entrega e apresentação ao órgão superior; formaliza a utilização de trilhas de desenvolvimento.
Diretrizes	Resumo de apresentação das diretrizes : I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação...; II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação...; III - promover a capacitação gerencial...; IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação ..., 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 ... 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 ...; 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...; X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação; XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição...; 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.		Não são apresentadas diretrizes específicas no texto do novo Decreto e questões pertinentes ao incentivo para o desenvolvimento na carreira não são mencionadas. Alguns esclarecimentos operacionais foram posteriormente gerados via consultas dos órgãos e através de Instruções Normativas posteriormente publicadas, contudo especificações sobre carreira ainda assim não são apresentadas.
Função da ENAP	Apresentação das escolas de governo e sua finalidade; atribui à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação, como também a coordenação e supervisão	Menciona as funções específicas das escolas de governo e da ENAP como coordenadora da rede. O órgão central do SIPEC encaminhará à ENAP o Plano	No novo Decreto a ENAP passa a ter a incumbência de fornecer as capacitações que sejam consideradas transversais, a partir

	dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	Consolidado de Ações de Desenvolvimento, produzido a partir da organização das propostas constantes dos PDP dos órgãos e das entidades, que conterà as ações transversais de desenvolvimento da Adm. Púb. Fed.	da análise dos PDP que sejam recebidos pelo órgão Central Sipec, evitando o dispêndio local de recursos para as mesmas ações.
Normatização, prazos e condições	São apresentados os prazos estipulados para afastamentos destinados à realização de mestrado, doutorado, pós-doutorado, especialização e estágios. Menciona que a concessão da licença para capacitação fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso ou da atividade para a instituição.	Menciona a existência de normas complementares: I - os prazos para encaminhamento do PDP e do relatório anual de execução do PDP; II - os prazos para o envio da manifestação técnica sobre o PDP aos órgãos e às entidades; III - os prazos para conclusão do Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento e do relatório consolidado de execução dos PDP; IV - o detalhamento das condições para a realização das despesas com desenvolvimento de pessoas...; V - o procedimento para a avaliação e a aprovação do pedido de afastamento do servidor...; VI - a forma e o conteúdo da divulgação das informações...; VII - as condições e os prazos para a comprovação da efetiva participação do servidor na ação que gerou seu afastamento; e VIII - o detalhamento das condições e dos critérios para reembolso das despesas comprovadamente efetuadas para ação de desenvolvimento formal prevista no PDP.	Novo decreto aponta a normatização complementar, o estabelecimento de prazos e condições para a apresentação de resultados e prestação de contas referente às questões de desenvolvimento.
Licenças e afastamentos	Apresenta a licença para capacitação e os regramentos pertinentes: 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.	Apresenta regramentos específicos para afastamentos e licença capacitação e suas finalidades. São apresentadas a necessidade de processo seletivo para concessão e modificações nas possibilidades sobre os períodos disponíveis.	O novo Decreto apresenta o conceito de afastamento conforme a Lei 8.112/90; define prazos, critérios e formas de concessão; deixa de existir a opção de afastamento parcial; passa a haver a necessidade de processo seletivo para a concessão de afastamento.
Recursos/Despesas	Fala apenas sobre a reserva de recursos para atendimento a conteúdos prioritários e sobre a prioridade na qualificação das áreas de Recursos Humanos.	Especifica critérios para a realização de despesas e reembolsos com ações de desenvolvimento, restringindo os dispêndios à aprovação prévia do órgão central, bem como, a publicação detalhada, por servidor, referente a esses dispêndios. Que a participação em ação de desenvolvimento de pessoas que implicar despesa com diárias e passagens, somente poderá ser realizada se o custo total for inferior ao custo de participação em evento com objetivo similar na própria localidade de exercício.	O novo Decreto prevê que despesas com ações de desenvolvimento para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a manifestação técnica do órgão central do SIPEC sobre o PDP; contém outras regras para dispêndio e também a publicação detalhada por servidor, de todo o gasto com capacitação.
Revoga	O Decreto no 2.794, de 1o de outubro de 1998.	I - O Decreto nº 2.915, de 30 de dezembro de 1998; II - O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; e III - O Decreto nº 9.149, de 28 de agosto de 2017.	
Assinam	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA Paulo Bernardo Silva	JAIR MESSIAS BOLSONARO Paulo Guedes	

Fonte: Elaboração da autora com base nos Decretos 5.707/2006 e 9.991/2019.

Considero que, positivamente, a manutenção da política deu-se no sentido de continuidade dos trabalhos já iniciados. São observadas mudanças nas diretrizes e disposições de prestação de contas do novo Decreto, as quais podem ser consideradas importantes sob o ponto de vista da transparência e economicidade. Contudo, negativamente, além da atenção às necessidades institucionais e aos deveres dos servidores, julgo que caberiam também apontamentos para as questões pertinentes às necessidades individuais sobre o desenvolvimento permanente e o desenvolvimento na carreira.

Para atingir a finalidade desse estudo, no decorrer do texto são apresentados os pontos relacionados a implementação da política (PNDP) na UFRGS, juntamente com alguns dos desafios enfrentados nessa execução e na ocorrência das mudanças.

3.1 ESCOLAS DE GOVERNO

A Constituição Federal de 1988, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, estabelece, no seu parágrafo 2º do artigo 39: “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”. A partir desse dispositivo constitucional, o significado, o papel e a importância das escolas de governo foram definidos no contexto das reformas estruturais e gerenciais do setor público. Seu maior desafio é capacitar os quadros de pessoal já existentes e formar novos profissionais, especialmente na área gerencial e outros cargos do núcleo estratégico da administração pública, atuando em favor da construção de uma administração gerencial profissionalizada.

O primeiro Decreto que instituiu a PNDP (5.707/2006) explicitou que as escolas de governo deveriam atuar na identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, incluindo-as na programação de suas atividades. As escolas de governo ficaram com a responsabilidade de fomentar, de maneira permanente, a disseminação do conhecimento em gestão pública, bem como o desenvolvimento de competências profissionais dos que compõem o Estado (FERRAREZI; TOMACHESKI, 2010). Essas instituições têm sua origem marcada pelo objetivo de formar as futuras elites burocráticas da administração pública, tendo como desafio a capacitação dos quadros de pessoal existentes, assim como a contribuição para a

formação de novos profissionais engajados no amplo processo de inovação e mudança de todo o serviço público (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010).

O desenvolvimento de competências dos servidores públicos, por meio de capacitação, envolve a integração do conhecimento explícito ao conhecimento tácito, obtidos na resolução de problemas práticos, assim como metodologias teórico-aplicadas de ensino-aprendizagem, atendendo a realidade em que os servidores atuam (FERRAREZI; TOMACHESKI, 2010). As escolas de governo foram criadas para operar como impulsionadoras de uma administração ágil focada no cidadão e com finalidades e missões estrategicamente articuladas para suas instituições. Por isso, é esperado que elas se posicionem como as escolas de gestão dos governos, antecipando-se na busca de novas tendências e boas práticas, exercendo um papel relevante e influente, inclusive na formulação das políticas com foco em melhorias da gestão, agindo também na adaptação dessas ferramentas ao contexto do setor público, além de possuírem valores e indicadores de desempenho próprios (PACHECO, 2002).

A criação das escolas de governo é parte da tentativa de adaptação a um cenário em que objetivos estratégicos específicos precisariam ser atendidos no sentido de melhorar a qualidade na prestação do serviço público. Essa e outras iniciativas foram necessárias, pois a administração pública percebeu o dever de se adaptar ao contexto, de maneira que pudesse atender “às reclamações da sociedade por mais eficiência, tanto na aplicação dos recursos públicos e na melhoria da qualidade dos serviços prestados como na elevação dos padrões de desempenho dos seus servidores.” (CHAISE; BERGUE; CARVALHO, 2015, p. 79). Outras análises reforçam que a profissionalização da administração pública está diretamente associada à obrigação dos gestores públicos em responder com qualidade às demandas da sociedade (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2010). O mesmo centro de investigações da América Latina, identifica a criação das escolas de governo como parte de um caminho para o atingimento de uma cidadania social e democratização da administração pública, que enfatiza o aperfeiçoamento da gestão e torna as políticas públicas mais efetivas, com resultado positivo marcado pela profissionalização. Chaise, Bergue e Carvalho (2015, p. 84) também salientam a questão quando mencionam que:

Além dos fatores motivacionais, indispensáveis para um bom desempenho de funcionários e gestores públicos, para que a administração tenha êxito nas estratégias de profissionalização da gestão, são necessárias a elaboração e a implementação de uma política de capacitação de seu quadro de pessoal.

Em que pese seja notória a importância positiva da existência das escolas de governo que atuam favoravelmente no sentido de promover a profissionalização do serviço público requer atenção o fato de que estão sempre presentes os projetos políticos que são indissociáveis

da proposta de atuação de instituições incumbidas da finalidade de formar quadros operacionais e dirigentes da burocracia pública. Embora exista uma clara sinalização internacional que demonstra um espaço institucional para concepções com foco na profissionalização, em países bastante diversos como: Espanha, França, Canadá, Itália, México, Portugal, Argentina, no Brasil essa proposta ainda não é totalmente orgânica (BITTENCOURT, 2008). Ao analisar essa perspectiva, Gaetani (1994, p.113) acrescenta que, “nestas condições, é interessante registrar, então:”

- a) A ideia de escola de governo possui ressonâncias sociais, sendo respaldada pela experiência de outros países e pela deterioração da administração pública nacional;
- b) O ideal weberiano de burocracia permanece como uma miragem perseguida por aqueles empenhados na restauração ou instalação de um “ethos” público; e,
- c) A proposta possui apelo político, tanto no ponto de vista daqueles empenhados na sua operacionalização, quanto no conjunto da classe política.

No ano de 2019, após mudança governamental, a partir da promulgação do Decreto 9.991, a ENAP, além de atuar como gestora das escolas de governo do país, recebe também a incumbência de suprir as necessidades de capacitação que sejam consideradas pelo órgão central do SIPEC como transversais (comuns a servidores em exercício em diversos órgãos ou entidades no âmbito do SIPEC). Dentre as novidades apresentadas na nova estrutura, uma delas aponta para a atuação das universidades federais na condição de escolas de governo. Tal proposição já era bastante mencionada em estudos relacionados ao tema. Como exemplificado por Bittencourt (2008), nos Estados Unidos as escolas de governo são originadas dentro das universidades. Neste modelo, nenhuma das escolas possui o monopólio para a formação de quadros da burocracia, existindo um significativo número de programas de pós-graduação destinados a esse objetivo, gerando uma grande diversidade de currículos. É possível agrupar essas iniciativas em dois segmentos. No primeiro estão os programas e escolas da linha que pode ser considerada “tradicional”, como a Maxwell School, “dedicada à administração pública, e que se concentra em técnicas de gerenciamento e análises organizacionais, numa concepção estreita de gestão pública”. No segundo “estão as escolas e os programas de pós-graduação que enfatizam a política pública e a análise de política (policy analysis).” (BITTENCOURT, 2008).

No caso brasileiro, a estrutura permanece com a coordenação geral de uma escola de governo central, e a ENAP recebeu suas novas designações registradas no referido Decreto:

- Art. 13. Caberá à Enap:
- I - coordenar a rede de escolas de governo do Poder Executivo federal e o sistema de escolas;

II - definir as formas de incentivo **para que as universidades federais atuem como centros de desenvolvimento de servidores**, com a utilização parcial da estrutura existente, de forma a contribuir com a PNDP;

III - propor ao Ministro de Estado da Economia os critérios para o reconhecimento das instituições incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional como escola de governo do Poder Executivo federal;

IV - coordenar as iniciativas de desenvolvimento de pessoas dos órgãos e das entidades do SIPEC (...);

V - promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas a preparar os servidores para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança além de coordenar e supervisionar os programas de desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão executados pelas escolas de governo, pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

VI - atuar, em conjunto com os órgãos centrais dos sistemas estruturadores, na definição, na elaboração e na revisão de ações de desenvolvimento das competências essenciais dos sistemas estruturadores. de governo da União; (BRASIL, 2019)

A estrutura de escolas de governo criada para auxiliar na capacitação, formação e desenvolvimento profissional dos servidores públicos, permanece mesmo após mudanças governamentais, mas com isso vai assimilando diferentes características no decorrer do tempo. Ao início dos anos 2000 estavam muito presentes as tendências do *New Public Management* (NPM), com marcantes características *Top-Down* para o desenvolvimento de gerentes e dirigentes, em que as propostas do setor privado começavam a ser incorporadas pela adoção de práticas semelhantes às utilizadas pelas universidades corporativas e aparecia o direcionamento para a competição de mercado, “abrindo-se ao benchmarking e à comparação de resultados, bem como introduzindo métodos de gerenciamento de custos e de avaliação de impacto ou mensuração da satisfação das organizações clientes.” (BITTENCOURT, 2008). Depois disso, especialmente com a primeira publicação da PNDP, fatores do desenvolvimento individual passam a ser considerados e observa-se um olhar mais voltado a uma perspectiva *Botton-Up*, com o novo desafio de apoiar o desenvolvimento de gerentes estratégicos, dirigentes e também servidores atuantes na “linha de frente”. Uma transição mais democrática aparece (nesse momento mais alinhada às ideias do Novo Serviço Público (NSP), e o próprio ensino da ciência política adota a multidisciplinaridade e interdisciplinaridade como desafios para o surgimento de uma identidade do campo de estudos de políticas públicas. (RANZINI, BRYAN, 2017). Tais direcionamentos apontam para um novo conceito de profissionalização, que se baseia na importância da efetividade da atuação gerencial, não mais centrada somente na concepção de servidores estáveis de carreira.

No momento atual, ainda que as configurações sejam direcionadas para a prestação de contas e que apontem fortemente para a redução de custos com menor ênfase às disposições individuais do sujeito, mantém-se a política em seu cerne, e surge a proposta de maior participação das universidades federais nos processos de capacitação, o que irá lhes

proporcionar alguma autonomia para o aspecto pedagógico e de conteúdo. Nesse contexto, a UFRGS foi convidada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal a participar de projeto piloto para auxiliar na formulação e na definição das diretrizes desse funcionamento, e, assim como outras universidades federais no Brasil é chamada a integrar esse grupo de instituições que futuramente poderá atuar dentro da rede de escolas de governo. No momento da conclusão dessa escrita estão ainda em tratativas as especificidades dessa atuação, contudo, apresenta-se a ideia de abertura a uma participação que poderá permitir a inclusão dos conceitos advindos dos campos da educação, sociologia e políticas públicas para a concepção de desenvolvimento permanente.

Outras organizações integrantes da estrutura governamental precisaram mobilizar esforços para adequar-se às necessidades de mudança da administração pública, e providenciar a implementação da PNDP no âmbito de suas atividades. As IFES, na condição de autarquias, foram chamadas, algumas inclusive para integrar a rede de escolas de governo, mas todas receberam o desafio da implementação. A partir da experiência por mim vivenciada, juntamente com a análise de registros e relatos dos implementadores e público-alvo, pretendo mostrar na sequência a atuação da UFRGS nesse sentido.

3.2 AS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO SÉCULO XXI

Dentro do escopo de atuação governamental (especialmente em países ocidentais), um dos empreendimentos principais é o manejo da educação no escopo de política pública. Para esta análise foram eleitas as ações realizadas via universidade federal, dada a relevância de seu papel como “braço” do Estado. A universidade que hoje conhecemos já percorreu e permanece seguindo caminhos tortuosos. Tendo a Europa como berço, surgem as primeiras universidades sobre as quais são encontrados registros. Originam-se no início do século XII, em países como Inglaterra, França e Itália, e seguem posteriormente disseminando-se por todo o território europeu. A partir dos séculos XIX e XX, se espalham por todos os demais continentes, tornando-se locus central da prática do ensino superior. (MENDONÇA, 2000). No Brasil, a implantação do ensino superior se inicia apenas em meados de 1808, pela chegada da família real após sua expulsão de Portugal pela invasão francesa, momento em que o rei D. João VI criou institutos de ensino superior, nos moldes que já lhe eram familiares, para as áreas de engenharia, economia e medicina. Com esse evento, o ensino superior nasce no Brasil como um modelo de instituto isolado, com objetivos profissionalizantes e com o propósito de atender aos filhos da aristocracia que naquele momento estavam impedidos de ir estudar na Europa em

função do bloqueio da esquadra napoleônica. Conforme mencionado por Mendonça (2000), cabe destacar ainda que as instituições criadas por D. João VI para a prática do ensino superior estavam diretamente relacionadas e devidamente destinadas a exercer a defesa militar da colônia. Tal questão corrobora com o que foi dito por Costa e Rauber (2009 p. 6):

Essas instituições e cursos criados por D. João VI, seriam os responsáveis pelo surgimento de escolas e faculdades profissionalizantes que iriam constituir o conjunto de instituições de ensino superior até o período da República, a partir de sucessivos processos de reorganização, fragmentação e aglutinação dos mesmos.

Em períodos posteriores ocorrem outras tentativas de instauração de entidades universitárias no Brasil, no período de 1843 a 1920, mas todas sem sucesso, e somente nesse último ano consolidou-se a criação de uma universidade, “a Universidade do Rio de Janeiro, que se converteria, posteriormente, em Universidade do Brasil, e depois, em Universidade Federal do Rio de Janeiro.” (COSTA; RAUBER, 2009). Seria esta a primeira instituição universitária legalmente criada pelo governo federal. (FÁVERO, 2006). Com isso, “é nas décadas de 20 e 30 que a questão universitária adquire intensidade no Brasil.” (RAUBER, p. 60, 2008). No espaço de tempo compreendido entre 1920 e 1968 o país vivencia um período crítico para a história da universidade no território nacional. Surgem as discussões sobre a finalidade de existir dessa instituição, sobre a já complexa relação entre Estado e universidade, especialmente no que se refere à autonomia, particularmente à autonomia acadêmica. Trata-se de longos anos de debates sobre a institucionalização das universidades e do momento em que assumem a configuração que se mantém até hoje. (MENDONÇA, 2000).

Mendonça (2000) ressalta que, são localizados registros sobre o período que se estende de meados dos anos 1920 até a chamada redemocratização em 1945, como sendo um momento extremamente complexo da vida brasileira, marcado especialmente pela crise do sistema oligárquico tradicional. Nesse período e no imediatamente posterior, como mencionado por Nagle (1976), havia diferentes tarefas sendo atribuídas às universidades, ligadas a distintos grupos sociais:

O preparo das classes dirigentes – ponto de honra dos sistemas democráticos –, a formação do professorado secundário e superior – problema importante dado o autodidatismo reinante – e o desenvolvimento de uma obra nacionalizadora da mocidade – núcleo para o qual convergem os problemas da universidade e da sociedade. (NAGLE, 1976, p. 134).

Nessa reflexão estão presentes algumas das preocupações sobre as mudanças que ocorriam naquele momento, o que culmina com o processo de centralização política e arrefecimento dos mecanismos de poder dos governadores. E ao final dos anos de 1940, início da década de 1950, ocorreram algumas tentativas frustradas de obter autonomia integral para as universidades. Conforme Saviani (2004), em 1950 a rede federal de ensino superior se

ampliou, principalmente com a “federalização” de instituições estaduais e privadas. A partir disso, “Limitados inicialmente ao meio acadêmico, os debates e reivindicações deixam de ser obra exclusiva de professores e estudantes para incorporarem vozes novas em uma análise crítica e sistemática da universidade no país.” (Fávero, 2006, p. 29). No ano de 1961 ocorreu a publicação da Lei 4.024, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Essa Lei surge com a reafirmação, na prática, do modelo tradicional de instituições de ensino superior existentes no país, mantendo o foco no ensino em relação à pesquisa. Sobre as normas organizacionais não houve grandes interferências, sendo conferidos amplos poderes ao Conselho Federal de Ensino, e reforçando a centralização do sistema de Educação Superior (OLIVEN, 2002).

Em 1964 o país é submetido às ações do golpe civil-militar, em que as universidades passaram a sofrer intervenção direta do governo que dedicava-se a reprimir ações consideradas “subversivas” por parte de alunos ou de professores, e em 1966 foi promulgado o Decreto-Lei nº 53, que definia regras de estruturação para as universidades federais, em que:

Vetava a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinava a unidade entre ensino e pesquisa; obrigava à concentração do ensino e da pesquisa básicos, de modo a formar um sistema comum para toda a universidade. Obrigava também à criação de uma unidade voltada para a formação de professores para o ensino secundário e de especialistas em questões pedagógicas – a Faculdade (ou centro ou departamento) de Educação (Cunha, 2000, p. 179).

Em 1968 foi editada a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5540/68), que criava o sistema de créditos, o vestibular classificatório, os departamentos, os cursos de curta duração, o ciclo básico e outras inovações (Oliven, 2002). Ao que se acrescenta: “Essa lei também estabeleceu a indissociação entre ensino, pesquisa e extensão, o regime integral de ensino, a dedicação exclusiva dos professores e a valorização do profissional da educação por título e produção científica.” (SOUZA; MIRANDA; SOUZA, 2019). Embora a reforma universitária tenha sido gerada para os institutos federais de Ensino Superior, acabou por atingir também as universidades particulares, que passaram por reformulações para atender às determinações considerando que dependiam do governo. Também a partir de 1968, o país vive a primeira expansão significativa do ensino superior privado, e conforme Oliven (2002), com esse processo de expansão, na década de 1980 as instituições privadas assumem a liderança quantitativa de alunos no ensino superior, com um perfil predominantemente de ensino, secundarizada a pesquisa.

Na década de 1960 havia grande movimento nas universidades e nas ruas, com significativa participação de movimentos estudantis, pressionando o governo para a criação de medidas resolutivas para tratamento dos problemas mais acentuados de falta de vagas na

educação superior. Como resposta, foi criado o Decreto nº 62.937/68, que deu origem ao Grupo de Trabalho que se comprometia em estudar soluções para os problemas apresentados e buscar “a reforma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país” (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO, 1968, p. 15, *apud* FÁVERO, 2006, p. 33). O relatório emitido por esse grupo de trabalho apresentava importantes constatações, dentre elas, que as universidades brasileiras embasavam-se nas faculdades tradicionais, que não seguiam o ritmo das transformações que ocorriam no país naquele período, criticando também a qualidade da expansão universitária. Registrava ainda: “podemos dizer que o sistema, como um todo, não está aparelhado para cultivar a investigação científica e tecnológica” (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO, 1968, p. 20, *apud* FÁVERO, 2006, p. 33); também mencionava que o sistema não supria as necessidades do mercado de trabalho.

A partir dessa análise foram propostas as medidas anteriormente citadas: “o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação” (FÁVERO, 2006, p. 34). Além disso, a reforma do ensino ocorrida em 1968 nos marcos das Leis nº 5.540 e nº 5.539 (Estatuto do Magistério Superior Federal), além de documentos legais que as antecederam, ofereceram condições institucionais para a efetiva criação da instituição universitária no Brasil, pois, até então, havia somente faculdades isoladas ou ligadas por laços muito mais simbólicos do que propriamente acadêmicos (CUNHA, 2000, p. 178).

Apesar do documento criado no grupo de trabalho, seguia-se um longo período de conflitos e restrições, inicialmente gerados pelo regime militar, e a partir da década de 1980 verificava-se uma distinção entre universidades (vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, mas que à época tinham seu reconhecimento ressaltado pela pesquisa) e centros universitários de ensino, denominados no relatório do GERES (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior, p. 65) como “Estabelecimentos isolados de Ensino Superior Federais”, definição consolidada em 1986 pelo GERES. Essa medida originava dissociação e acabava por ressaltar o caráter elitista das universidades (em restrito número), as quais recebiam grandes investimentos, enquanto os estabelecimentos isolados de ensino superior poderiam fazer sua “democratização” com baixos recursos, ainda que fossem parte do mesmo sistema federal de ensino.

Apesar disso, cabe ressaltar outro importante momento do final da década de 1980, registrado pela Constituição Federal, promulgada no ano de 1988, em que esta

consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único. Nesse contexto, a demanda dos dirigentes de instituições de ensino superior públicas e de seu corpo docente encaminhou-se na direção de uma dotação orçamentária que viabilizasse o exercício pleno da autonomia e, da parte dos alunos e da sociedade, de modo geral, o que se passou a reivindicar foi a expansão das vagas das universidades públicas. (Saviani et al., 2004, p. 51).

Em 1996 foi aprovada a LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394), que trata também da educação superior em suas diretrizes, principalmente em seu capítulo IV. Com a LDBEN foram especificadas as modalidades de programas e cursos: cursos sequenciais por campo de saber, a graduação e a pós-graduação, “compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros”, além do ensino de extensão (BRASIL, 1996). A LDBEN de 1996 preceituou a finalidade da educação superior, a abrangência de cursos e programas, critérios e procedimentos para o reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, além de outras definições.

Nesse mesmo contexto, a educação tecnológica passou à condição de curso superior de graduação e obteve expressiva expansão (Roquete de Macedo et al., 2005). Mas, apesar da legislação criada e da expressiva expansão do ensino superior, vivenciava-se, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), um período considerado por Lima (2007, p. 135) como sendo “uma nova racionalidade no projeto neoliberal de educação”, no momento em que a educação terciária passa a atuar em favor do capital em crise, “através de duas estratégias: diversificação das instituições de ensino e diversificação das fontes de financiamento” (NEVES, 2020, p. 145). As diretrizes para a educação superior do período são marcadas por concepções do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), dirigido por Luiz Carlos Bresser-Pereira, o qual manifestou concordância com as recomendações internacionais daquele momento, que culminavam com a “minimização do papel do Estado para com as políticas sociais e de privatização e mercantilização do público”. (PERONI, 2013, p. 19). Ocorreu enxugamento dos investimentos do setor público nos anos 1990, no bojo do que o financiamento do ensino superior foi sendo reduzido gradativamente, o que provocou queda acentuada no número de matrículas em instituições públicas naquele período. Este retrocesso foi abordado nos estudos de Roquete de Macedo et. al, em sua análise retrospectiva, publicada no ano de 2005.

Responsável por 42% das matrículas em meados dos anos 90, as instituições públicas respondem, nos anos iniciais do século XXI, por menos de 30% delas. Essa redução é ainda maior quando se analisa apenas o segmento federal de instituições públicas: sua participação no conjunto das matrículas passa de 20,8% em 1995 para 14,6% em 2003.

Quanto à natureza e categoria administrativa das instituições, observa-se, por um lado, a consolidação da participação das universidades privadas no conjunto do sistema, fixando uma tendência já presente ao longo dos anos 1980; por outro, a rápida expansão dos centros universitários criados a partir de 1997. Em 1999, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) registrava a existência de 39 centros universitários que respondiam por 6,8% das matrículas. Em 2003, foram registradas 501.108 matrículas, 12,9% do total, em 81 centros universitários (Roquete de Macedo et al., 2005, p. 130-131).

Os anos 2000 iniciam com uma perspectiva diferente, marcada pela mudança de governo no ano de 2003, com assunção de governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva por dois mandatos (2003 a 2011), seguido de Dilma Rousseff (mandato 2011-2014 e segundo mandato iniciado em 2015 e interrompido por manobras políticas de duvidosa legalidade que levaram ao seu *impeachment*). Ambos são advindos de um partido de esquerda, que se contrapunha à gestão anterior. Algumas importantes iniciativas na área da educação foram registradas desde os primeiros anos dos governos Lula e Dilma, como, no ano de 2003, a criação da comissão que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de avaliar, supervisionar e regular a educação superior brasileira, garantindo “nos termos da LDB, um processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes” (NEVES, 2020, p. 190). De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o SINAES se constituiria do produto da Avaliação dos Cursos de Graduação e da Avaliação dos Estudantes e de Instituições. Correspondeu a uma iniciativa inovadora, ainda que seus métodos de avaliação e critérios de análise tenham gerado divergências de opinião dentro da academia. Alguns estudiosos consideram seus parâmetros distantes da realidade brasileira “ou conflitantes com a Lei”, como Frauches (2010, p. 134), enquanto outros apontam tratar-se de um avanço em função do “paradigma emancipatório/formativo, em detrimento do paradigma regulativo” (POLIDORO, MARINHO-ARAÚJO, BARREYRO, 2006 *apud* SILVA, 2010, p.10).

Outros importantes avanços na educação superior, nos governos petistas, são apontados por Sá Motta (2018, p. 423), como o aumento da rede de escolas técnicas, que foi de 100% se comparado ao período anterior, a criação de 18 universidades federais até o ano de 2014, “a maioria delas em áreas do interior não atendidas pelo ensino superior”. Também ocorreu a ampliação no número de alunos na pós-graduação, em mais de 100% entre 2000 e 2010, do alicerçamento desses avanços com a reedição do Plano Nacional de Pós-Graduação (BRASIL, 2010), e o aumento de verbas federais destinadas às agências federais de pesquisas científicas. (SÁ MOTTA, 2018, p. 424).

Conjuntamente, no ano de 2004 foi criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), através da MP nº 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), institucionalizado por meio da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), tendo como público-alvo estudantes egressos do ensino médio público, atuando como política afirmativa com o objetivo de proporcionar a esses estudantes o ingresso no ensino superior.

Em 2007, através do Decreto Nº 6.096, de 24 de abril, foi instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.” (BRASIL, 2007). Por intermédio do REUNI, o Ministério da Educação destinou recursos financeiros que foram reservados para cada universidade federal, considerando seus planos de reestruturação, e prestou suporte às despesas decorrentes das iniciativas propostas.

Também no ano de 2012, através da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012a), regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro do mesmo ano (BRASIL, 2012b), e atualizada pelo Decreto nº 9.034, de 20 de abril de 2017 (BRASIL, 2017a), criou-se a Lei de Cotas. Para Paiva de Bradbury (2016, p. 67), “o sistema de cotas representa a reserva de um percentual sobre as vagas das instituições públicas de ensino superior destinada a negros, pardos, índios ou àqueles oriundos do ensino médio realizado exclusivamente em escola pública”.

Em ação coordenada pelo Governo Lula, o programa de financiamento da educação superior, atualmente denominado Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), foi ampliado, ocasião em que a taxa de juros foi reduzida e se fez ampliação do prazo de pagamento, tendo alcançado em 2014, 26% dos estudantes matriculados nas instituições de ensino superior privadas. Também em 2014, um outro grande marco foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), através da Lei 13.005/2014, com vigência 2014 a 2024, que objetiva relevantes melhorias para a educação no Brasil, e que no âmbito do ensino superior apresenta metas de significativa importância, como:

- Meta 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

- Meta 13 - Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
- Meta 14 - Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

As ações realizadas no âmbito da educação superior no período 2003 a 2014 no Brasil, impactaram de forma positiva e muito significativa as estruturas institucionais, trazendo novas proposições que representaram um salto de qualidade, seja pela abertura de novas vagas, seja por ter proporcionado melhorias na estrutura física das instituições ou no fomento à pesquisa. Ocorre que, no ano de 2016, com a surpresa da controversa saída da presidenta Dilma Rousseff do Governo, saída esta considerada por muitos como um golpe político, e assunção de seu vice, Michel Temer, o curso da história foi alterado. Em seu governo foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), uma proposição de iniciativa do Executivo, também chamada de “emenda do teto de gastos”, que determinou limites para os gastos primários da União por um período de 20 anos. Foi criada nova regra para a vinculação da receita líquida de impostos da união à área da educação, em que o “mínimo de 18% foi mantido para 2017 e, a partir de 2018, o equivalente a 18% do período de doze meses encerrado em junho do ano imediatamente anterior deve ser ajustado pelo IPCA.” (NEVES, 2020, p. 176). Tal imposição gerou apreensão e o enxugamento dos orçamentos das universidades federais, trazendo um novo ciclo em que se colocaram em evidência preocupações com a manutenção do ensino terciário no Brasil.

Em tempos mais recentes, no ano de 2019 assume a presidência Jair Messias Bolsonaro, com um discurso popularmente conhecido por uma visão mais extremista, à direita e conservadora, favorável a críticas culpabilizadoras ao serviço público brasileiro, não sendo diferente com a área da educação. Um contexto que se inicia pela substituição de Ministros da Educação no MEC, os quais em sua passagem também protagonizam polêmicas e atritos, com acento para algumas ações em especial, primeiramente uma passagem breve de Ricardo Vélez Rodrigues, em seguida, a assunção de Abraham Weintraub, quem “anunciou um contingenciamento no orçamento de até 40% de seus recursos, e a justificativa apresentada causou estarrecimento: por serem instituições que promoviam “balbúrdia” (BARBOSA, 2019, p. 173). As universidades federais nesse momento são colocadas em situação de grande instabilidade. Nos dias atuais, próximos à conclusão dessa escrita, em julho de 2020 Abraham

Weintraub deixa o MEC e em uma passagem muito breve, assume o economista e professor Carlos Alberto Decotelli, que também não permanece no cargo após controvérsias relacionadas a sua titulação acadêmica. Assume então o Ministério da Educação o professor Nilton Ribeiro, teólogo e bacharel em direito, período em que seguem presentes as instabilidades e os ataques à educação. Para Amaral (2019, p. 128), as universidades federais brasileiras vêm sofrendo “um intenso ataque do grupo que assumiu a presidência da república”. Apesar da situação apresentada, cabe enfatizar que são presentes também as lutas constantes daqueles que acreditam na força transformadora da educação, no seu caráter plural e democrático.

Em âmbito mundial, como elucidado por Boaventura de Souza Santos (2010), a universidade no século XXI defronta-se com três crises: a de hegemonia, posto que passa a não ser mais a instituição dominante no ensino superior e na pesquisa - a crise de legitimidade, ocasionada por deixar de ser totalmente consensual sobre as questões de hierarquização, que antes eram geradas pelas restrições de acesso, e que hoje se modificam pelas exigências sociais e políticas para a democratização do ingresso - e, por fim, a crise institucional, resultante da contradição entre a reivindicação de autonomia e a pressão para submeter seus objetivos a critérios de produtividade de natureza empresarial. Além disso, é citada também pelo autor a constante ameaça advinda do não aumento dos recursos públicos nas universidades, esse não aumento, inclusive, foi defendido através do relatório emitido pelo Banco Mundial no ano de 2002, e resulta em uma certa marginalização dessas instituições, oferece forças para a ampliação do dito mercado universitário e ameaça o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

Ainda que o Brasil tenha vivenciado um período de melhorias na educação no período dos anos 2000 a 2014, para Santos (2010), o enfraquecimento do papel do Estado para com as universidades, algo que apresenta como um fenômeno mundial, especialmente em países mais afetados pelo neoliberalismo, reduziu também seu compromisso político com essas instituições e conseqüentemente com a educação de maneira geral, resultando no aprofundamento da crise institucional. Considera que o modelo econômico de globalização neoliberal apontou para as debilidades institucionais das universidades públicas como sendo problemas insuperáveis, construindo assim justificativa para a “abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial” (SANTOS, 2010, p. 19). A referida descapitalização acaba por gerar outras significativas conseqüências que afastam mais as universidades públicas de seu papel na construção dos projetos de país e na geração de pensamento crítico de longo prazo. Santos refere-se por exemplo ao surgimento das fundações, com estatuto privado, oriundas das universidades públicas, criadas com o objetivo de gerar receitas complementares por meio da

venda de serviços. Refere-se aos conflitos globalmente constituídos para o ensino universitário, especialmente nos países centrais, que nos trinta ou quarenta anos pós segunda guerra mundial presenciaram de um lado a busca e os êxitos nas lutas instauradas pelo direito à educação, representada pela exigência da democratização do acesso à universidade, mas por outro lado os imperativos da economia fazendo suas exigências para que ocorresse maior qualificação de mão de obra para os setores chave da indústria.

Em países emergentes, tal qual o Brasil, é preciso fazer o enfrentamento a problemas que ameaçam inclusive a existência das instituições públicas de educação superior, tendo em vista conflitos atuais, como a crescente mercantilização dos serviços universitários, em que estes seriam operados como meros negócios, “muitas vezes submetendo o ethos universitário, a ética acadêmica, a integridade da pesquisa e os valores educacionais a processos mercantilistas [...]” (FILHO, 2016, p. 25). Washburn (2005) caracteriza esse processo como “*corporate corruption*” na universidade. Apesar desses e outros tantos retrocessos e desafios, há que se considerar a histórica contribuição dessas instituições, seja como promotoras da profissionalização, seja na condição de atuantes nas comunidades por meio de projetos de extensão, ou como incentivadoras do pensamento crítico-científico. Tais instituições participam ativamente da formação da nação em sentido amplo, garantindo aos cidadãos um direito social constitucionalmente previsto (BRASIL, 1988):

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Tais matérias causam grave comoção em diversos setores da sociedade brasileira, pois as universidades públicas são as grandes responsáveis pela pesquisa de ponta com destaque internacional, sendo estas públicas, gratuitas, concedendo a oportunidade de acesso a grupos sociais mais desfavorecidos, e atualmente apresentando grandes modificações na composição de seu corpo discente através de ações afirmativas.

Sucupira (1968) já mencionou que a universidade é uma instituição de múltiplos produtos, com desenvolvimento constante, é considerada instituição que se volta para a ciência, técnica e cultura geral, dentro de um contexto sócio-político. Em alguns momentos, as universidades são retratadas como “anarquias organizadas” pois em seu contexto, por vezes aparecem tecnologias indefinidas, participação intangível e objetivos complexos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Por outro lado, “uma das mais importantes características diferenciais da universidade com relação a outras organizações, é a de que ela é formada de pessoas para pessoas.” (RIZZATTI, 2002, p. 113). Dentro da universidade, símbolos são

absorvidos e transmitidos, e geram influências no meio social. Ela se caracteriza pela produção de ideias, conhecimento, símbolos e valores (VLASMAN; CASTRO, 1985). Nos dias atuais, a universidade passa por transformações significativas, e está sendo chamada a desempenhar um papel diferente do tradicional. As mudanças organizacionais do setor privado influenciam suas ações, bem como, no caso das universidades federais, que atuam na função de autarquias, os atores sociais estão mais presentes e passam a cobrar melhores resultados, redução de custos administrativos e operacionais, a entrega de um aluno mais bem qualificado ao sair para o mercado de trabalho e a constante percepção das transformações da sociedade.

Cabe ressaltar ainda o manifesto feito pela UNESCO (2018), no qual é defendido que a missão das universidades é o ensino superior como um direito, que precisa ser assegurado a todos, e não exclusivamente a uma elite ou para os formadores de uma elite. A legislação nacional afirma a importância da educação superior, da educação profissional, da diversidade e inclusão, da inovação tecnológica, e enfatiza o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE). São muitas as frentes de atuação das universidades federais em sua colaboração com o desenvolvimento do país, e estas precisam agir em favor do progresso nacional. As instituições públicas de educação superior existem atualmente em número muito inferior às instituições privadas, as quais surgem em número crescente ao longo dos anos, conforme divulgação do INEP. Quanto às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, conforme dados publicados pelo INEP no ano de 2019, estas somam um total de 63 Universidades, 40 Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETS. Neste mesmo ano, as universidades federais realizaram 1.114.468 matrículas, os centros universitários receberam 2.167, os IFS e CEFETS receberam 215.843, enquanto a rede privada realizou ao todo, 6.523.678 matrículas. (INEP, 2019).

Ainda que em número inferior em relação a rede privada, as IFES cumprem com seu papel constitucional de atendimento à educação pública, que precisa ser ofertada com qualidade. Para isso, contam com o trabalho de um extenso grupo de servidores, composto por 123.761 docentes (em exercício e afastados) mais 146.620 servidores técnico-administrativos (em exercício e afastados). Como um dos desafios existentes, esse vasto contingente de pessoas precisa estar capacitado e imbuído de um pensamento voltado ao desenvolvimento da nação como um todo para que sua atuação por meio da educação seja significativa nos resultados de um projeto de país democrático. Com tais desafios propostos, dentro de seu escopo essas instituições necessitam observar a manutenção de um quadro de pessoal que esteja alinhado aos objetivos de democratização intrínsecos aos objetivos da atividade fim, e à profissionalização dos seus trabalhadores, almejando alcançar uma prestação de serviço eficaz e eficiente com

atitude responsiva. Por essas e outras razões, um grupo específico de trabalhadores, os técnico-administrativos, e uma das universidades federais, a UFRGS, constituem o campo de pesquisa escolhido para análise.

3.3 O PROFISSIONAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Dentro do grupo diverso de servidores do governo federal estão os atuantes nas universidades federais, que integram uma categoria específica, chamada a trabalhar em favor da educação. Tais instituições contam com trabalhadores terceirizados e, o grupo de servidores, docentes e técnico-administrativos, categoria em que me incluo dentro da UFRGS, e que é foco nesta pesquisa. No interior das universidades está concentrado um número expressivo de servidores técnico-administrativos, que em épocas não muito distantes eram considerados de segunda classe ou irrelevantes, aqueles que não deveriam ter direito de participar da vida e especialmente das decisões da universidade. A concepção apresentava-se a tal ponto excludente, que em alguns registros literários da década de 1960 a categoria chega a ser mencionada como desnecessária desde que houvesse docentes e discentes ocupando os espaços.

Muito vem sendo feito, pensado e discutido ao longo das últimas décadas sobre a valorização do trabalho e dos trabalhadores de maneira geral, e o posicionamento retrógrado também pode ser facilmente contestado sob o ponto de vista contemporâneo, de um olhar institucional sistêmico que se revela através das políticas modernas adotadas pelas organizações. Considera-se que “o capital humano, na atualidade, representa uma vantagem competitiva e o trabalho deixou de ser um instrumento ou meio de subsistência para tornar-se um processo multifatorial” (COUTINHO; ALMEIDA e ALMEIDA, 2016). Já em 1999, Chiavenato pontuava a preocupação com os indivíduos no intuito de contemplar a globalidade do desenvolvimento humano, contendo nisso os aspectos profissionais. Ainda, conforme o autor, essas determinações globais, novas à época, obrigavam os dirigentes das instituições a observar a atuação de todos os sujeitos nas organizações, em todos os níveis existentes. Oferecer melhores condições de trabalho e ter como meta o crescimento global dos indivíduos também é parte desse pensamento. A julgar pelo que se vê hoje dentro das universidades, o corpo técnico busca sua qualificação, tendo muitas vezes nível de escolaridade em grau superior ao exigido por seus cargos, e participa ativamente de grupos de trabalho, pesquisas avançadas e mesmo nos níveis decisórios em cargos de chefia alocados em pontos estratégicos. A ideia do servidor técnico-administrativo invisível ou ignorado vem sendo abandonada e modificada pela ação

dos órgãos de classe, de controle, e pelos governos instaurados principalmente no início dos anos 2000, mudanças que se reafirmam com a luta da categoria pelo seu protagonismo nas relações de trabalho.

São contundentes nesse processo as intervenções das entidades de classe, as quais atuam em defesa das pautas do trabalho e dos trabalhadores das IES. Como parte dessa atuação, é possível identificarmos ações de grande abrangência, como, por exemplo, as das entidades a seguir pontuadas:

- **ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior**

Sua criação se deu em 1989 em Brasília, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sendo esta a representante oficial das universidades federais em diálogo com o governo federal, associações de técnico-administrativos, de docentes, de estudantes e com a sociedade em geral. Em seu estatuto publicado estão contidos os seguintes objetivos:

Art. 2º - São objetivos da Andifes:

I – A integração das instituições federais de ensino superior, sua valorização e defesa;

II – A representação do conjunto de suas filiadas, inclusive judicial, exercida na forma prevista no art. 1º, *in fine*, desse estatuto, e ainda, com observância do disposto no inciso XIII do artigo 10. (ANDIFES, 2008)

- **FASUBRA - Federação das Associações de Trabalhadores (as) das Universidades Brasileiras**

Criada no ano de 1978 em João Pessoa, durante o período da ditadura militar, origina-se para representar os (as) servidores técnico-administrativos (as) das universidades brasileiras. Segundo seus registros, possuía, inicialmente, uma atuação meramente assistencialista não havendo ainda um perfil de ação sindical, o qual veio a formar-se posteriormente. Relatam além disso que “naquela época os Trabalhadores (as) não tinham ainda uma consciência de classe e de identidade profissional. O (a) Técnico-Administrativo (a) era considerado um mero coadjuvante do Docente.” (FASUBRA, 2018). A FASUBRA marca presença em momentos decisivos na trajetória dos trabalhadores das IFES. A década de 1980 em especial, ficou marcada por greves que reivindicavam um tratamento isonômico entre os (as) trabalhadores (as) das universidades, e em 1984, a FASUBRA liderou uma greve de 84 dias, reivindicando a reposição e a isonomia salariais. Como resultado, a categoria conseguiu obter 40% de reajuste salarial nas universidades autárquicas, além da promessa de implementação também nas universidades fundacionais, já que as relações de trabalho eram diferentes entre e dentro destas instituições.

Conforme registros, nas autarquias, os quadros eram compostos por servidores estatutários regidos pela Lei 1.711 de 1952, havia outros servidores com relação estabelecida através da

CLT e tabelas especiais, os chamados “tabelistas”, além de contratos temporários. Os movimentos já aconteciam no sentido de cobrar o tratamento isonômico desejado pelos trabalhadores, e parte desse momento é registrado pela FASUBRA no ano de 2018 com a publicação de seu memorial comemorativo de 30 anos. A figura a seguir é parte do memorial e representa o momento de sua liderança em uma greve que fazia reivindicação por isonomia.

Figura 9 – Greve pela isonomia

Em consequência da greve de 1984 e da movimentação dos Trabalhadores (as) nas universidades fundacionais, o Ministério da Educação começou a discutir com os reitores dessas instituições a construção de planos de cargos e salários para os seus Trabalhadores (as).



Fonte: Revista Memorial Linha do Tempo 30 anos Fasubra Sindical. Data de Criação:02/05/2018

No ano de 1987 ficou destacada ainda a participação da FASUBRA em outro importante momento, ocorrido ao final de um novo período de greve dos trabalhadores das universidades, que ficou fortemente marcado e foi registrado por diversos meios de comunicação.

Figura 10 - Notícias publicadas sobre a greve dos servidores em 1987

Greve Nacional pela Isonomia



No período de 06 de julho a 28 de julho, os (as) Trabalhadores (as) das Universidades pararam suas atividades, por tempo indeterminado, em Defesa da Lei e pela efetiva implementação da Isonomia e do Plano de Cargos e Salários conquistado pela Categoria. Uma semana após o dia 6 de julho, os Servidores de mais de 39 Universidades já haviam cruzado os braços, totalizando quase 100 mil grevistas nas Autarquias e Fundações, caracterizando-se no maior e mais amplo movimento grevista da história da Federação.

Fonte: Revista Memorial Linha do Tempo 30 anos Fasubra Sindical. Data de Criação:02/05/2018

Por fim, o Ministério da Educação (MEC) consumou o processo de implantação da isonomia entre autarquias e fundações, e finalmente, os (as) técnico-administrativos (as) obtiveram sua primeira carreira, regida pela Lei 7.596/87, de 13 de abril de 1987, a qual originou o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego (PUCRCE). Conforme registros da FASUBRA:

O PUCRCE concebia a Carreira como instrumento que capacitava e estimulava os (as) Servidores (as), considerava a ascensão funcional e valorizava as instituições e órgãos públicos. Na área da Educação, estabeleceu uma Carreira para Docentes de 1º e 2º Graus, outra para Docentes do Ensino Superior e uma terceira que agrupou os Técnico-Administrativos em mais de 350 cargos. Ressalte-se que o PUCRCE estabelecia a isonomia salarial entre as carreiras conforme a titulação dos docentes. (FASUBRA,2018)

São diversos os momentos que marcam a participação desta organização, entre eles: o acordo com o Ministério do Trabalho na década de 1990 para definição de uma política salarial para os (as) trabalhadores (as) do serviço público federal; o rompimento desses acordos durante o governo Collor; participação na construção do Regime Jurídico Único com a Lei 8.112/1990, que gerou modificações contundentes nas relações de trabalho do serviço público, extinguindo a contratação de servidores celetistas; reestruturação dos grupos de cargos de nível de apoio, nível médio e nível superior; início da construção da Lei que, apesar de manter os técnico-administrativos no PUCRCE, os incluiu no Plano de Classificação de Cargos (PCC) via enquadramento na tabela geral do poder executivo; outras lutas em favor da melhoria nas relações de trabalho, da educação, da autonomia universitária, dos hospitais universitários e do ensino público.

- **ASSUFRGS – Sindicato dos Técnico-Administrativos da UFRGS, UFCSPA E IFRS**

Dentro do Estado do Rio Grande do Sul e com vinculação à FASUBRA está a ASSUFRGS, que conjuntamente atua em favor dos interesses dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, também da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) e do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). Seu surgimento se deu em 1951, inicialmente como Centro dos Funcionários da UFRGS, “com o objetivo de incluir os servidores no quadro do Ministério da Educação, no então recente Projeto de Federalização da Universidade, que na época pertencia ao Estado do RS.” (ASSUFRGS, 2020). Tal objetivo foi alcançado no ano de 1957, mesmo ano em que o Centro de Funcionários da UFRGS passou a chamar-se Associação

dos Funcionários Públicos, a qual manteve sua atuação na defesa dos direitos dos trabalhadores e das possibilidades de sindicalização.

Figura 11 - Primeira convenção nacional de funcionários públicos.



Fonte: Site Assufrgs: História e Conquistas (2020)

A instituição narra ainda em seus relatos históricos que, com a ocorrência do período ditatorial muitas das ações foram coibidas, e que a saída para o momento “foi dar uma característica beneficente à entidade, que tornou-se Associação Beneficente dos Servidores da UFRGS (ABSURGS), com objetivos assistencialistas como: financiamento de ranchos, empréstimos, colônia de férias, convênios gerais, etc.” (ASSUFRGS, 2020). Em 1982, com a adesão da categoria à greve já instaurada pelos professores ocorre também pela primeira vez o apoio das entidades que haviam sido recentemente criadas, a Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES, hoje ANDES-Sindicato) e a FASUBRA. Em 1985, com a reabertura democrática no país a entidade deixa de ser beneficente e volta a ser uma entidade de classe. Em 1987 passa a chamar-se ASSUFRGS, e mantém até os dias atuais a sua atuação vinculada às entidades nacionais, lutando em favor dos trabalhadores das instituições de ensino, do ensino público e gratuito e da democratização do acesso.

Entretecida em meio a todas as lutas ocorridas ao longo tempo para essa classe de trabalhadores, está a questão da profissionalização no serviço público, que é transversal a temas como carreira, aperfeiçoamento, capacitação, desenvolvimento de competências e

especialmente um aprofundamento nas questões que são pertinentes ao pensamento democrático. Pois ao considerarmos que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado, “o interesse perseguido com o exercício da função administrativa deve encontrar seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual, quanto coletiva”, e a administração pública consegue legitimar-se quando atua em conformidade com o interesse público. (BACELLAR FILHO, 2003). Para o mesmo autor,

neste contexto, a profissionalização da função pública constitui instrumento de legitimação da Administração Pública brasileira perante o povo: (i) primeiro, para garantir a observância do princípio da igualdade na escolha de seus agentes, a partir de critérios que possibilitem a aferição daqueles mais preparados para o exercício da profissão, e não num status atribuído em razão de um direito de nascença ou pela proximidade pessoal com os governantes; (ii) segundo, para dar cumprimento ao princípio da eficiência, de uma Administração capacitada a responder aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados.

Dentro desse processo de busca constante, o estabelecimento de uma carreira foi necessário para alicerçar as bases do trabalho; para Souza e Antunes (2015), um plano de carreira deve buscar o alinhamento entre as necessidades dos servidores e as necessidades institucionais na intenção de oferecer, além de benefícios financeiros, também oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. Dutra (2011) afirma que existe um esforço para tornar o servidor o protagonista do desenvolvimento de sua carreira e do seu próprio, e, para isso, a administração pública tem o grande desafio de tornar claros os critérios de valorização e ascensão do servidor. Contudo, nas instituições públicas, embora se tenha consciência dessas necessidades, nas IFES, por vezes, a aplicação dos princípios básicos de gestão é limitante, em função da ampla existência de leis e instrumentos que enrijecem a incorporação e movimentação de políticas integradas. Ainda que possa ser observada uma considerável evolução no que diz respeito aos planos de carreira do Poder Executivo Federal, a forma como se apresentam ainda é questionada, se consistem de fato em um plano de carreira ou apenas em uma estruturação de cargos considerando que não há possibilidade de ascensão funcional. Moreira e Lúcio (2012), ao analisarem a gestão das carreiras do Executivo Federal, fazem sua crítica da seguinte forma: [...] ainda que se denominem “Plano de Carreira dos Cargos”, na verdade, estas figuras são essencialmente um agrupamento de cargos em um plano, equivalente, por exemplo, aos que já vinham sendo criados sob a denominação de “Plano Especial de Cargos”.

Por outro lado, no caso dos servidores técnico-administrativos das IFES, Souza e Antunes (2015) lembram que seu próprio ambiente de trabalho propicia o estímulo à construção do conhecimento, o que gera influências nos servidores para que procurem o seu desenvolvimento, o interesse pela formação, qualificação profissional e capacitação. Sob essa

ótica é possível visualizar uma perspectiva de desenvolvimento na carreira. Teixeira (2010, p. 22) relata que

em consequência do Plano de Carreira, estendeu-se para os servidores uma grande possibilidade de evolução, estabelecendo os institutos de progressão por capacitação profissional e por mérito profissional que promovem o desenvolvimento do servidor na perspectiva do planejamento estratégico da Instituição e do desenvolvimento organizacional, no cumprimento de sua função social, de suas metas e de seus objetivos.

Nesse contexto, apesar das dificuldades, foi de grande importância o surgimento do PCCTAE, que através da Lei 11.091/2005 dispôs sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das IFES vinculadas ao Ministério da Educação, passando a tratar da organização do quadro de pessoal, da estruturação do referido plano de carreira do cargo de técnico-administrativo em educação, bem como do ingresso no cargo, das formas de desenvolvimento e da remuneração e enquadramento. Em especial para essa categoria, o PCCTAE foi o responsável por uma série de normas modificativas aplicáveis à gestão da carreira dos TAE dentro das IFES. A instauração de “programas de capacitação e a vinculação ao planejamento estratégico das IFES buscam promover o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos e alinhá-los ao que busca a instituição como um todo” (SCHMITZ JUNIOR, 2015, p. 46). Com o PCCTAE os cargos da carreira foram organizados em cinco níveis de classificação, subdivididos por quatro níveis de capacitação cada um, sendo a classificação: A, B, C, D e E. São agrupados pelo “conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições” (BRASIL, 2005). Quanto à progressão funcional por capacitação, composta por quatro níveis (I, II, III e IV), determina retribuição pecuniária recebida em forma percentual sobre o vencimento básico, quando o servidor alcança o nível seguinte após atingir as cargas horárias de capacitação previstas conforme determinação legal.

Conforme frisado por Lima (2016), são variados os aspectos que devem ser considerados na definição de um plano de carreira para o estabelecimento de uma identidade do servidor com a instituição, o fator salário, isoladamente, não supre totalmente as necessidades. Ocorre, contudo, que o sistema de remunerações também representa fator de importância motivador, que relaciona crenças sobre o comportamento do indivíduo em sua ligação com os resultados determinados pela instituição. Assim, ficaram instituídas as progressões resultantes em retribuição pecuniária. As especificações podem ser verificadas no Quadro 9.

Quadro 9 - Progressão por capacitação profissional

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
A	I	Exigência mínima do Cargo
	II	20 horas
	III	40 horas
	IV	60 horas
B	I	Exigência mínima do Cargo
	II	40 horas
	III	60 horas
	IV	90 horas
C	I	Exigência mínima do Cargo
	II	60 horas
	III	90 horas
	IV	120 horas
D	I	Exigência mínima do Cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E	I	Exigência mínima do Cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou curso de capacitação igual ou superior a 180 horas

Fonte: Elaborado com base no Anexo III da Lei 11.091/2005. (BRASIL, 2006).

Um outro fator utilizado como motivador e que gera impacto sobre a remuneração dos servidores TAE é o Incentivo à Qualificação (IQ), concedido ao servidor que comprova nível de educação formal superior ao exigido por seu cargo. Neste caso, para definição do percentual a ser aplicado é considerada a área de conhecimento e sua relação, se direta ou indireta, ao ambiente organizacional em que o servidor atua, sendo concedido percentual maior quando a área de conhecimento possua relação direta com seu ambiente organizacional. Os percentuais, constantes na figura 14, a seguir, são os apresentados inicialmente no Anexo I do Decreto n.º 5.824 (BRASIL, 2006a), com redação atualizada pelos artigos 11 e 12 da Lei 11.091/2005 (alteração conferida pela Medida Provisória n.º 431/2008).

Quadro 10 - Informações gerais sobre os percentuais de Incentivo à Qualificação

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo (curso reconhecido pelo Ministério da Educação)	Área de conhecimento com relação direta	Área de conhecimento com relação indireta
Ensino fundamental completo	10%	-
Ensino médio completo	15%	-
Ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo	20%	10%
Curso de graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

Fonte: Elaborado com base no Decreto n.º 5.824 (BRASIL, 2006a)

Juntamente com o plano de desenvolvimento na carreira, foram apresentadas definições conceituais advindas do entendimento governamental daquele momento, através do Decreto 5.825, em que foram divulgados os seguintes conceitos (BRASIL, 2006a):

I – desenvolvimento; II – capacitação; III - educação formal; IV – aperfeiçoamento; V – qualificação; VI – desempenho; VII - avaliação de desempenho; VIII – dimensionamento; IX - alocação de cargos; X - matriz de alocação de cargos; XI - força de trabalho; XII - equipe de trabalho; XIII - ocupante da carreira; XIV - processo de trabalho.

O mesmo decreto apresentou outros importantes temas como: os **objetivos** do programa de capacitação e aperfeiçoamento; os **resultados** esperados do programa de avaliação de desempenho; **análise** do Programa de Avaliação de Desempenho, como processo pedagógico, coletivo e participativo.

São iniciativas relacionadas à gestão de pessoas, que, voltadas à profissionalização e reconhecimento de uma categoria, passaram a indicar novos caminhos para a condução do trabalho e a ressignificar a atuação desses trabalhadores, com a proposta de melhorias para a gestão pública. É de sublinhar que o trabalho desses servidores surte efeitos no atendimento à educação como responsabilidade do Estado, e que em pesquisas realizadas sobre o grau de influência dos desafios na implantação de programas de melhorias, são comuns as ocorrências de resultados como os obtidos na pesquisa de Paula e Canese, (2017, p. 33): “[...] pela percepção dos respondentes, constatou-se que a baixa capacitação dos servidores é o fator que representa o maior desafio, seguido do indicador supervalorização da burocracia”. São esses os elementos mais apontados no levantamento, “o que permite inferir que são fatores que têm um alto impacto negativo quando se busca a implantação de programas de melhoria para a gestão pública.” (PAULA; CANESE, 2017, p. 33). Considero importante retratar essas observações,

publicizando, com o valor da pesquisa científica, a necessidade de manutenção e melhorias nas políticas que possam afetar positivamente o desenvolvimento de uma categoria profissional e, por consequência, do país.

3.4 A ESCOLA DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES DA UFRGS

Reitero o foco deste estudo na atuação e no papel dos atores das instituições federais que participam do processo de implementação das políticas públicas, mais especificamente os servidores alocados nas IFES que atuam com as políticas educacionais. Nesse contexto, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que no ano de 2019 completou 85 anos de existência, conta com um quadro de pessoal composto por 5.464 servidores, sendo 2.942 servidores docentes e 2.522 servidores técnico-administrativos, além dos trabalhadores terceirizados e estudantes bolsistas que colaboram com a realização do trabalho, todos compondo a força de trabalho, no intuito de atender aos objetivos instituídos para oferecer ensino, pesquisa e extensão (UFRGS, 2020). Desde a década de 1970, a UFRGS mantém uma divisão administrativa voltada para a capacitação de pessoal, denominada naquela época de Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento, a qual, tinha como objetivo geral, posteriormente documentado, a intenção de:

promover o desenvolvimento integral dos servidores técnico-administrativos, e ocupantes de cargos e funções de Direção, Chefia e Assessoria, visando à melhoria dos serviços prestados pela Universidade e ao cumprimento de seus compromissos sociais como instituição pública. (UFRGS, 1998).

Na década de 2000, percebeu que seria necessário implementar melhorias para adaptação aos novos tempos. Considerando a necessidade de estruturar um programa de capacitação que contemplasse a atuação vinculada a demandas atuais de trabalho e alinhada a novas orientações normativas, como o PDIPCCTAE (2006) e a PNDP (2006), publica no ano de 2007, seu “Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento” via decisão nº 047/2007 do Conselho Universitário, e nesse momento amplia seu objetivo geral:

Promover de forma continuada e vinculada ao planejamento institucional o desenvolvimento integral dos servidores da UFRGS, seu aperfeiçoamento e qualificação, visando à melhoria dos serviços prestados e o atendimento às necessidades dos usuários e possibilitar a realização pessoal e profissional dos servidores e o cumprimento de seu papel. (UFRGS/CONSUN, 2007).

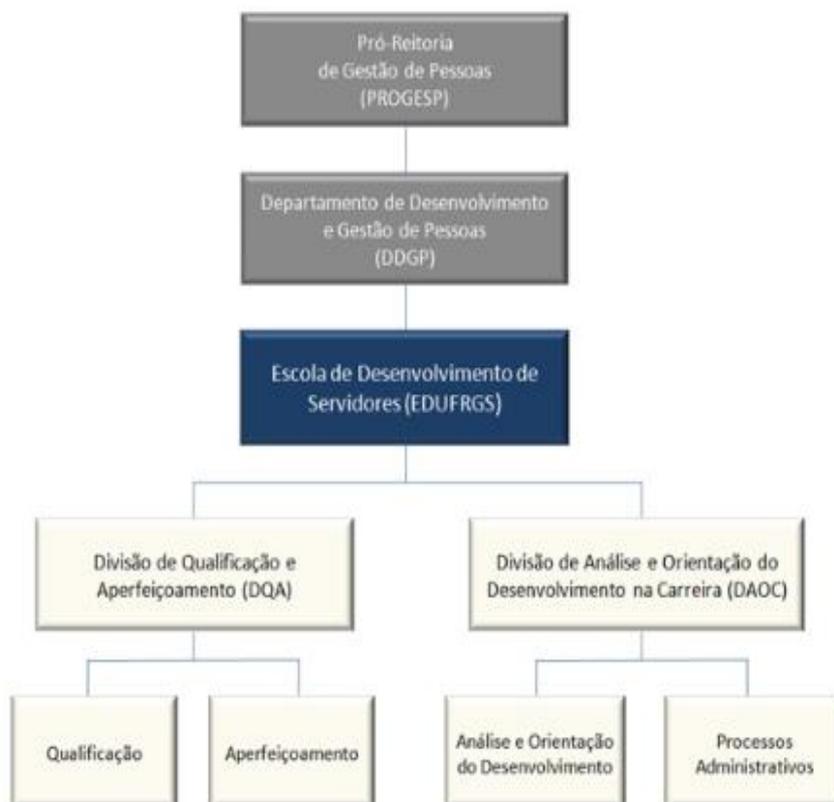
Com o passar do tempo, a área de capacitação percebeu, novamente, a necessidade de aprimorar e expandir seu escopo de atuação, a partir de um novo olhar sobre o processo de formação interno. Assim, construiu-se um projeto, cuja proposta apoiava-se em introduzir o

conceito de “trilhas de desenvolvimento” para ações de curta duração, expandir os níveis de incentivo à educação formal, incluindo educação básica, graduação e pós-graduação *stricto sensu*, e organizar o trabalho interno em duas divisões: uma basicamente focada na elaboração e promoção de programas e ações de aperfeiçoamento e qualificação e outra nas orientações do desenvolvimento na carreira e análise processual de possibilidades legais vinculadas à capacitação, com vistas ao desenvolvimento profissional. Esse projeto, apresentado para o MEC, na ocasião, resultou na mudança de status da antiga Divisão de Capacitação para a atual Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS). Assim, valendo-se do Decreto nº 5.707/2006, a UFRGS deu início, no ano de 2013, através da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), às atividades da EDUFRGS, que passou a atuar de forma análoga às escolas de governo, na capacitação permanente e no auxílio e incentivo à educação formal dos seus servidores docentes e técnico-administrativos. Tendo como público alvo direto todos os servidores da Universidade, passou a responsabilizar-se pela promoção e orientação de um conjunto de atividades de aprendizagem interdependentes. Com o desafio de promover o desenvolvimento pessoal e profissional desses servidores, incluiu em seu objetivo o dever de desenvolver competências institucionais através da aquisição de competências individuais, utilizando como ferramentas trilhas de aprendizagem com foco no desenvolvimento (EDUFRGS, 2019).

A EDUFRGS é formada por uma coordenação geral e duas divisões — Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento (DQA) e Divisão de Análise e Orientação do Desenvolvimento na Carreira (DAOC), compostas no ano de 2020 por treze servidores técnico-administrativos e sete colaboradores bolsistas alunos da universidade. Incluo-me no grupo de servidores, com a possibilidade de, neste ambiente, vivenciar as necessidades e as possibilidades relacionadas à implementação da política de qualificação. Pela atuação cotidiana percebo a importância das ações da PNDP para a boa execução do papel da gestão de pessoas na organização, se desenvolvidas de forma alinhada com as necessidades do público alvo e dos atores executores do processo. A atuação da EDUFRGS foi fundamentada com base nos conceitos de qualificação e aperfeiçoamento constantes no Decreto nº 5.707/2006 (revogado) e está sendo aperfeiçoada com os regramentos do Decreto nº 9.991/2019.

O desenho da estrutura organizacional que contempla essas atividades pode ser observado no organograma publicado pela instituição, conforme Figura 12:

Figura 12 - Organograma da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas



Fonte: Obtido via site da Edufrgs (www.ufrgs.br/edufrgs).

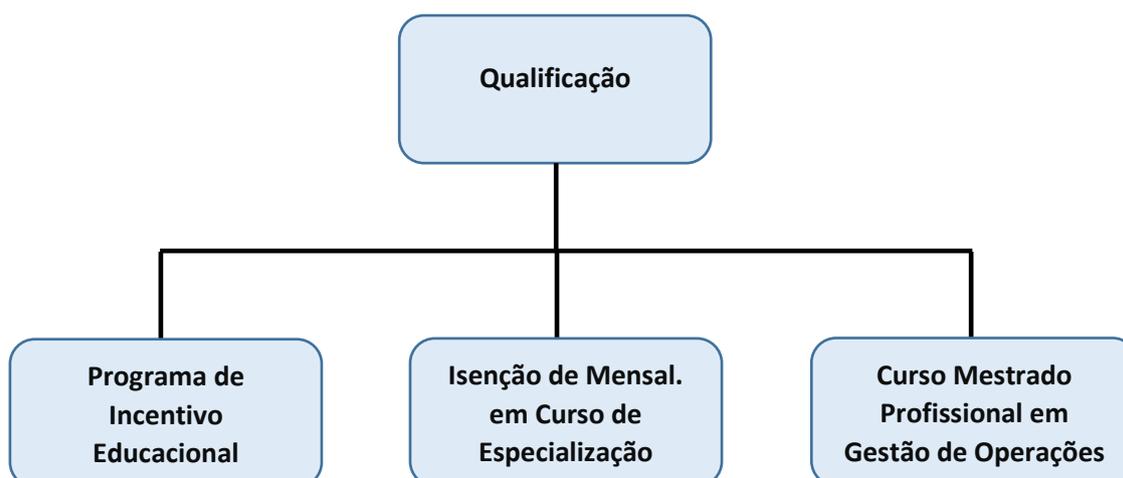
Nesse contexto, qualificação corresponde a “processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades, tendo em vista o planejamento institucional e o desenvolvimento do servidor na carreira” (BRASIL, 2006). Por isso, dentro da DQA, no eixo da qualificação, conforme demonstrado na Figura 15, a EDUFRGS atende à universidade com a promoção do apoio à educação formal pelo programa de **Incentivo Educacional**, já concedido a mais de 500 servidores, por meio do qual é possível oferecer aos contemplados (em processo seletivo realizado via edital) o reembolso de mensalidades referentes ao pagamento de cursos de educação formal que estejam realizando. Através de limite pré-estabelecido conforme possibilidades orçamentárias da universidade, é possível cobrir em parte ou integralmente essa despesa, para que o servidor tenha a oportunidade de concluir o nível de educação almejado. Oferece também, dentro do programa de apoio à qualificação, **isenção de mensalidades** em cursos de especialização *lato sensu* realizados dentro da universidade, após ter considerados seu cargo e o ambiente de trabalho em que atua, ademais, a partir do ano de 2017, são ofertadas vagas em curso de

mestrado profissional no formato *in company*, em parceria com unidades acadêmicas da UFRGS, o qual abarca três linhas de pesquisa:

- Engenharia de operações em universidades públicas federais;
- Engenharia econômica em universidades públicas federais;
- Engenharia de recursos humanos em universidades públicas federais.

O curso proporcionou, de 2016 a 2019, a abertura de 48 vagas, e objetiva desenvolver a qualificação dos servidores para o atendimento de demandas que são consideradas críticas e estratégicas no ambiente universitário, para o aprimoramento da gestão administrativa e o desenvolvimento de projetos de inovação. Essas iniciativas estão estruturadas no eixo da qualificação nos trabalhos da EDUFRGS, conforme figura 13 a seguir.

Figura 13 — Ofertas compreendidas no eixo Qualificação da EDUFRGS



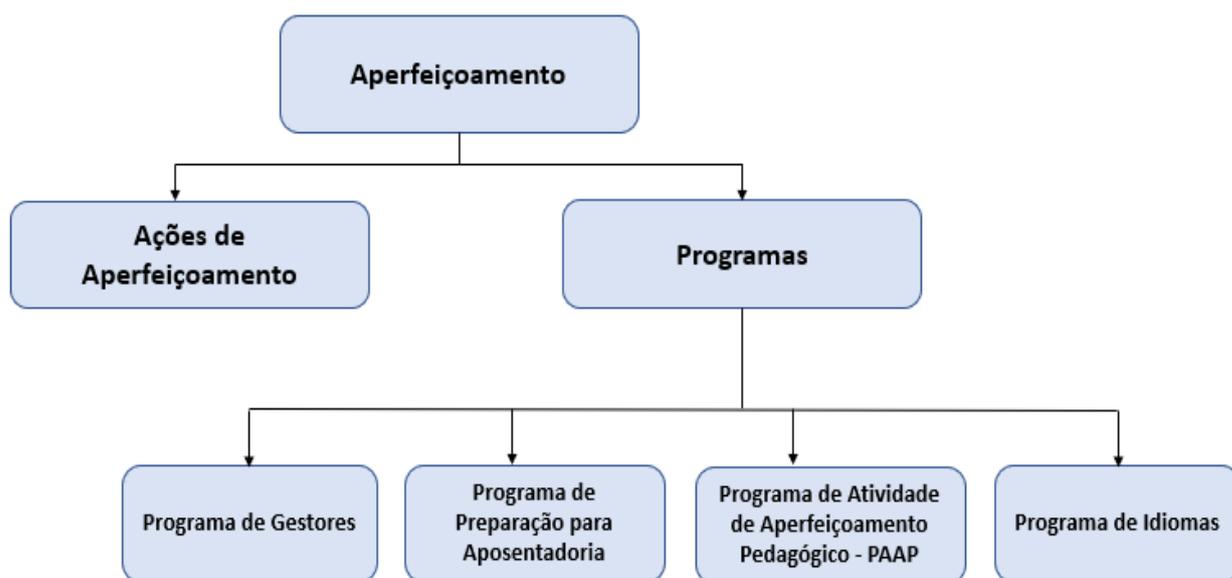
Fonte: Elaborado com base na divulgação oficial do site Edufrgs, PDP 2020 e Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da universidade.

Em paralelo, estão previstas as ofertas de ações de capacitação, em número de aproximadamente 400 ao ano, que ocorrem permanentemente e são destinadas a todos os servidores da Universidade. Estas acontecem na forma de “ações de curta duração como cursos, oficinas, palestras e fóruns, na modalidade presencial ou à distância” (EDUFRGS, 2020). São disponibilizadas ações de aperfeiçoamento que podem ser realizadas de forma mais autônoma pelo servidor, compondo uma trilha de desenvolvimento geral, ou de forma guiada, a partir de programas específicos de formação. Dentro dessa atividade, os servidores que sejam comprovadamente aptos para serem formadores em alguma área específica relacionada,

candidatam-se ou são convidados a realizar as capacitações que serão ofertadas pela EDUFRGS. Nesse caso, por sua atuação, quando a atividade não é prevista nas atribuições de seu cargo, com base no Decreto 6.114/2007, que regulamenta a Gratificação por Encargo de Curso e Concurso (GECC), recebem remuneração por trabalho excepcional, o que é fator motivador de forma recompensatória por conhecimento adicional transmitido pelo servidor, dentro do contexto de atuação da gestão de pessoas. As ofertas vinculadas ao aperfeiçoamento na EDUFRGS são demonstradas na Figura 14, a seguir, sendo esse eixo regido pela seguinte compreensão:

processo de aprendizagem, baseado em ações de ensino-aprendizagem, que atualiza, aprofunda conhecimentos e complementa a formação profissional do servidor, com o objetivo de torná-lo apto a desenvolver suas atividades, tendo em vista as inovações conceituais, metodológicas e tecnológicas (BRASIL, 2006).

Figura 14 - Ofertas compreendidas no eixo Aperfeiçoamento da EDUFRGS



Fonte: Elaborado com base na divulgação oficial do site Edufrgs, PDP 2020 e Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da universidade.

Programas e projetos vêm sendo estruturados na intenção de complementar o atendimento às demandas identificadas internamente e as previstas na legislação. Com isso, são oferecidos, em 2020, conforme descrição contida no site institucional da EDUFRGS: **a) o Programa de gestores**, com o intuito de atender aos servidores que exercem função de chefia na universidade, na intenção de contribuir com o desenvolvimento de competências essenciais ao serviço público, institucionais e principalmente gerenciais – com foco em pessoas e em gestão administrativa; **b) o Programa de Preparação para a Aposentadoria**, com capacitações voltadas à compreensão e reflexão sobre as questões pertinentes ao momento de

aposentadoria do servidor; **c) o Programa de Aperfeiçoamento Pedagógico – PAAP**, que é direcionado para docentes em estágio probatório, que promove a capacitação com as temáticas pertinentes à carreira docente, apoiando o desenvolvimento didático-pedagógico e o uso de ferramentas vinculadas à EAD; **d) o Programa de Idiomas**, que é ofertado como formação sequencial e oferece cursos de francês, inglês, espanhol e italiano, auxiliando no desenvolvimento da comunicação em outros idiomas em situação de trabalho, contribuindo também com o processo de internacionalização da UFRGS.

Como forma de aprimoramento das ferramentas de trabalho, a EDUFRGS, que inicialmente se utilizava de um questionário para Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC) encaminhado aos servidores, lançou, no ano de 2017, o primeiro “Censo de Desenvolvimento de Servidores”, como parte de um projeto amplo de gestão por competências. O instrumento surge com a pretensão de ofertar ações de desenvolvimento mais próximas das demandas reais de trabalho, além de avaliar se a instituição está oferecendo condições para que as competências dos servidores possam ser mobilizadas. Os resultados obtidos, compilados em publicação oficial da Universidade, serviram de base para a construção do Plano Anual de Capacitação (PAC), atualmente denominado PDP; os resultados também são usados como um importante instrumento de gestão, pois oferecem melhores possibilidades de conhecimento dos colaboradores, a identificação de talentos e a realização de consultas em relatórios previamente estruturados. Além disso, a ferramenta auxiliou também na estruturação do programa de desenvolvimento para gestores, que representava uma antiga demanda da Universidade.

Ainda na forma de projeto, no ano de 2019 originou-se na EDUFRGS o “**Docência Colaborativa**”, como uma proposta diferenciada de formação docente, em que são gerados grupos de docentes de diferentes áreas, que atuam como observadores e observados, sendo todos igualmente colegas de trabalho da UFRGS. Tal atividade objetiva criar oportunidades de reflexão sobre o fazer docente na educação superior, através da observação que é realizada em pares, e todas as questões levantadas são levadas para que ocorram aprimoramentos de maneira colaborativa. Conforme descrição no site institucional da EDUFRGS, o projeto objetiva “Oportunizar a qualificação da dimensão pedagógica do trabalho docente da UFRGS por meio de práticas reflexivas e colaborativas”, bem como, tem os seguintes pressupostos (Reis, 2011):

a) A qualidade da didática em aula tem um impacto positivo nas aprendizagens dos alunos;

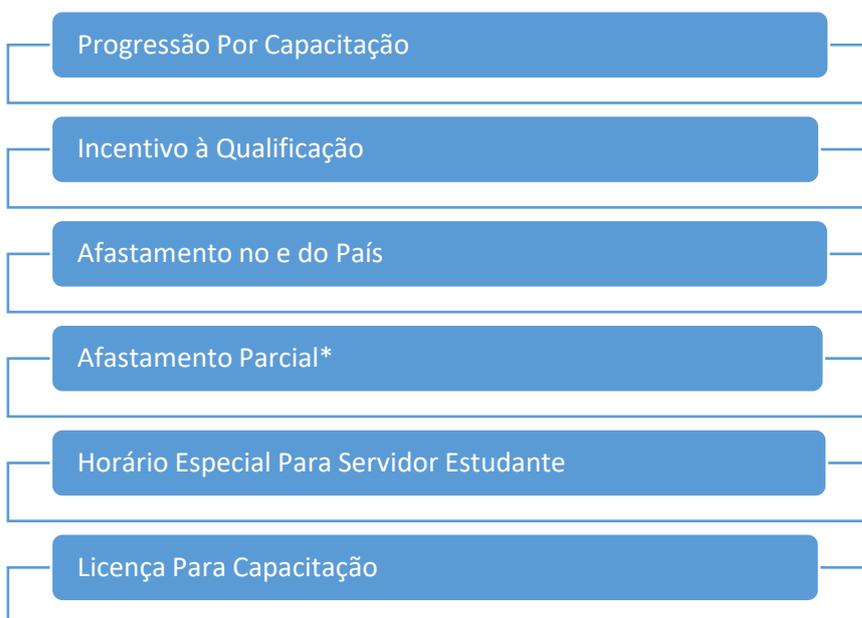
b) A observação e a discussão das aulas entre colegas docentes constituem importantes fatores na promoção da reflexão sobre a prática profissional;

c) Tanto professores observados como observadores se beneficiam da observação e da discussão de suas aulas.

O projeto Docência Colaborativa: Observação, Reflexão e Partilha Pedagógica é inspirado nos Projetos De Par em Par, da Universidade de Porto/Portugal e Observar e Aprender, da Universidade de Lisboa/Portugal, e foi adaptado ao contexto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Para abarcar outra importante atribuição, atendendo às diretrizes estabelecidas na legislação nacional e particularmente aos direitos e regramentos advindos do PCCTAE, a EDUFRGS conta com uma divisão específica, que trabalha com os processos administrativos relacionados ao desenvolvimento na carreira do servidor técnico-administrativo, processos estes gerenciados e tramitados pela DAOC, resumidos na Figura 15:

Figura 15 – Processos gerenciados para o desenvolvimento na carreira



*Afastamento parcial deixa de ser concedido com o surgimento do Decreto 9.991/2019, permanecendo apenas os trâmites dos processos dos servidores anteriormente contemplados.

Fonte: Elaboração da autora com base em www.ufrgs.br/edufrgs

A DAOC realiza sua atuação atendendo a requisitos e demandas do desenvolvimento da carreira, especialmente em observância à Lei 11.091/2005, sendo contemplados os processos acima citados, em que: **a) a Progressão por Capacitação** prevista na legislação, oferece ao servidor a mudança de nível de capacitação que decorre do aprimoramento profissional concluído via capacitação após ingresso na instituição, e se reflete em retribuição pecuniária; **b) o Incentivo à qualificação**, que oferece retribuição em função do atingimento a um nível de educação formal superior ao exigido pelo cargo que o servidor ocupa; **c) os Afastamentos no e do país**, atualmente regulamentados pelo Decreto 9.991/2019 e concedidos após análise em

processo seletivo, são destinados à possibilidades de afastamento do servidor para fins educacionais como “realização de pesquisa, especialização, mestrado, doutorado, doutorado sanduíche, defesa de tese, pós-doutorado, estágio sênior e intercâmbio.” (EDUFRGS, 2020); **d) o afastamento parcial**, modalidade atualmente extinta, que permitia ao servidor realizar parcialmente sua jornada de trabalho para que o tempo restante pudesse ser dedicado a atividades de educação formal⁶; **e) o Horário especial para servidor estudante**, ofertado aos servidores estudantes que enfrentam incompatibilidade de horários entre o trabalho e suas atividades escolares, sendo concedida a possibilidade de ajustes mediante compensação, respeitada a duração semanal de trabalho; **f) a Licença para Capacitação**, que pode ser concedida após cada quinquênio de efetivo exercício, para que o servidor possa afastar-se do exercício do cargo no período de até 90 dias, no intuito de elaborar trabalho de conclusão de curso de educação formal ou participar de eventos de capacitação. Nesta última modalidade, cujo regramento foi atualizado em 2019 pelo Decreto 9.991, são consideradas as temáticas que proporcionem o desenvolvimento do servidor e tenham relação com os interesses da instituição.

Dentre suas atividades, a EDUFRGS atua conjuntamente com a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), Secretaria de Educação a Distância (SEAD) e Faculdade de Educação (FACED). Ademais, como forma de oportunizar troca de saberes e experiências, advindas de pesquisas acadêmicas ou de projetos práticos implementados na Universidade, a EDUFRGS passou a participar do Salão UFRGS desde 2014. Estando atualmente em sua VII edição anual, o Salão EDUFRGS é um espaço de divulgação e trocas para apresentação de experiências e pesquisas aplicadas ao trabalho, bem como, pesquisas acadêmicas que possam contribuir “direta ou indiretamente com o desenvolvimento do servidor, com a qualidade das atividades de trabalho e com melhoria do desempenho institucional.” (EDUFRGS, 2019). Todas essas atividades são desempenhadas no âmbito da Gestão de Pessoas da universidade, em consonância com as determinações advindas dos órgãos superiores internos e externos.

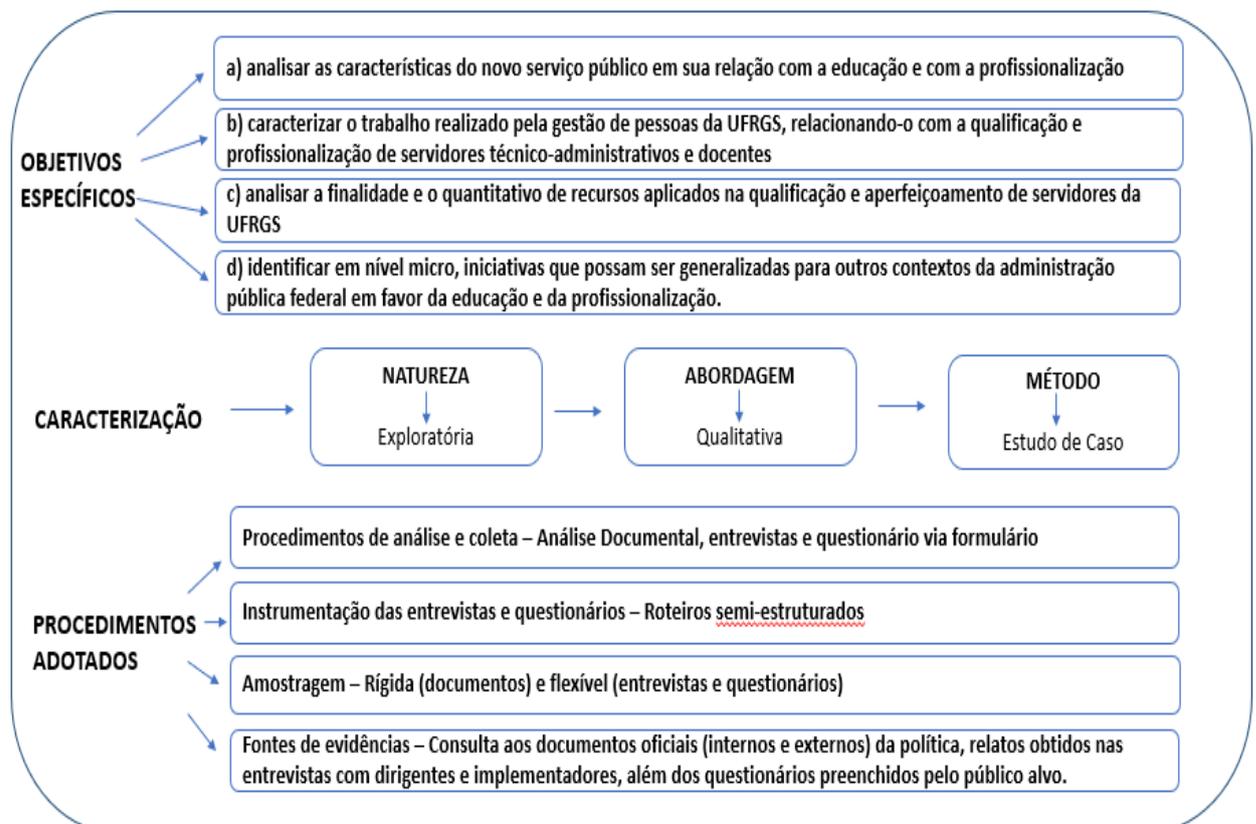
⁶ Alguns servidores ingressantes antes do Decreto 9.991/2019 ainda estão inscritos nesta modalidade até que se conclua sua previsão inicial de término, contudo, a partir do referido Decreto não são mais permitidos novos ingressos.

4 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Turato (2003) afirma que o método de pesquisa deve almejar o alcance dos objetivos que foram previamente estabelecidos na elaboração do projeto de pesquisa e, concordando com essa afirmação, exponho aqui o percurso metodológico adotado para esse estudo. É de observar que busco considerar respeitosamente, a complexidade e as ambiguidades presentes no processo de análise de políticas públicas, bem como a riqueza contida em uma investigação minuciosa em que haja comprometimento com a ética e o interesse na qualidade dos resultados apresentados.

A pesquisa foi realizada com embasamento na perspectiva *bottom-up* de análise da implementação de políticas públicas, focando na análise os fatores intervenientes para o processo de implementação. Os caminhos escolhidos, procedimentos metodológicos adotados e a caracterização do estudo estão resumidos na Figura 16 a seguir, a par do seu objetivo geral: analisar contribuições da PNDP, através da experiência da UFRGS, para a profissionalização da administração pública brasileira.

Figura 16 - Síntese dos caminhos metodológicos adotados na pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

De modo mais amplo, a pesquisa é de natureza exploratória, com abordagem qualitativa. Como procedimento adoto a opção da análise documental, com embasamento no trabalho de Gil (1999) e Cellard (2012). Considerando que o objeto em questão é uma política pública em sua fase de implementação, realizei a análise sob a ótica da teoria da burocracia em nível de rua, com auxílio das contribuições de Lipsky (1980), dos estudos de implementação *botton up* publicados por Hill (2006) e, de análises relacionadas que foram realizadas no Brasil por Capella (2004), Lotta (2018), Lima e D'Ascenzi (2013), bem como outros estudos identificados como relevantes no decurso da pesquisa, os quais foram considerados adequados para essa finalidade. O processo foi realizado com o intuito de ampliar a compreensão sobre a implementação da política, entender e caracterizar o papel da atuação dos indivíduos que cotidianamente trabalham na execução das políticas públicas em seu nível operacional. Para tipificação dos conteúdos de análise, utilizei o modelo de Yanow (1990), sob a ótica das lentes política, estrutural, das relações humanas e lente sistêmica, e como recurso para o levantamento de dados, além da análise documental, realizei entrevista semiestruturada com dirigentes, implementadores e encaminhei questionário via formulário aos destinatários da política.

A pesquisa exploratória, segundo Gil (1999), é desenvolvida na intenção de propiciar uma visão geral sobre determinado fato, e uma de suas características mais interessantes consiste no aprofundamento de conceitos sobre determinada temática não contemplada de maneira satisfatória até o momento. Quando menciona a pesquisa exploratória, Andrade (2002) ressalta algumas finalidades essenciais, como: obter mais informações sobre o assunto que será investigado; contribuir com a delimitação do tema de pesquisa; direcionar a obtenção dos objetivos e a formulação das hipóteses ou até mesmo descobrir um novo enfoque sobre o mesmo assunto. Visualizei aqui a possibilidade de partir de um nível macro no que diz respeito à gestão de pessoas no setor público e a busca pela profissionalização, até afunilar as investigações sobre a implementação da PNDP em nível micro, com foco nas ações direcionadas especialmente ao grupo específico de servidores técnico-administrativos em educação da UFRGS.

Quanto à abordagem qualitativa, Moreira (2002) discorre sobre as características básicas dessa metodologia, ressaltando que a pesquisa qualitativa aborda a interpretação como ponto central, havendo interesse em interpretar a questão principal através dos olhos dos próprios participantes. Nesse caso, a subjetividade é enfatizada, ficando o foco de interesse na perspectiva dos informantes e mantendo-se um estudo de conduta flexível. Segundo ele, os interesses são mantidos no processo e não necessariamente no resultado, seguindo-se um caminho com objetivo de entender a situação em análise, mantendo no contexto uma estreita

relação com o comportamento das pessoas na formação da experiência, admitindo ainda a ideia de que o pesquisador também sofre influência da situação pesquisada.

Foi adotada, como procedimento, a análise documental, a qual, segundo Silva e Grigolo (2002), propõe-se a selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, procurando encontrar nela algum sentido e atribuir-lhe algum valor, com a possibilidade de, dessa maneira contribuir com a comunidade científica no sentido de facilitar para que outros possam futuramente vir a desempenhar o mesmo papel na pesquisa. Gil (1999) aponta para a utilização da pesquisa documental como uma espécie de organização das informações que se encontram dispersas, servindo como possibilidade de consulta para futuros estudos. Gil ressalta um dos méritos da pesquisa documental, a de possibilitar a análise de fatos passados que possam vir a ser úteis não apenas como registro de memórias, mas especialmente para auxiliar no presente e talvez vislumbrar tendências futuras.

A análise documental apresenta valiosas contribuições sobre os registros de fatos e acontecimentos importantes. Conforme Cellard (2012), tendo em vista que possibilita “realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo o pesquisador das ciências sociais”. Reforça, ainda, que, muito frequentemente, o documento permanece como sendo o único testemunho não limitado pela capacidade da memória, sobre atividades ocorridas no passado. Também corresponde a um método que tem a capacidade de minimizar a eventual influência exercida pela presença ou intervenção do pesquisador, o que diminui significativamente a opinião enviesada.

Cellard (2012) afirma haver a necessidade de se fazer uma análise crítica e prudente de toda a documentação que se pretende analisar, observando cinco dimensões: o contexto social global; o autor ou os autores; a autenticidade e confiabilidade do texto; a natureza do texto; os conceitos-chave e a lógica interna do texto. Para fins deste estudo, foquei especialmente nos documentos oficiais publicados pela EDUFRGS, pensando na importância de todos esses elementos que compõe a análise e que muito contribuíram para alcançar o resultado previsto por Cellard (2012, p. 303):

Com o trabalho de análise preliminar devidamente completado, é o momento de reunir todas as partes - elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave. O pesquisador poderá, assim, fornecer uma interpretação coerente, tendo em conta a temática ou questionamento inicial. Como em todo o procedimento que levou o pesquisador até a análise, a abordagem permanece tanto indutiva quanto dedutiva. De fato, as duas se conjugam. Assim, a escolha de pistas documentais apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador, deve ser feita à luz do questionamento inicial. Porém, as descobertas e as surpresas que o aguardam às vezes obrigam-no a modificar ou a enriquecer o referido questionamento.

O questionamento da pesquisa, cujo relatório é aqui apresentado, refere-se a contribuições da PNDP à profissionalização no serviço público, a partir da experiência da sua implementação na UFRGS. As pistas documentais foram, pois, escrutinadas a fim de buscar estas contribuições, com base nos fundamentos teóricos e contextuais expostos nos capítulos antecedentes.

4.1 PERSPECTIVAS PARA A ANÁLISE

Pensando na finalidade do estudo em identificar a colaboração da PNDP para a profissionalização do serviço público, com foco no percurso de implementação, a análise foi realizada sob a ótica da teoria da burocracia em nível de rua, que na concepção de Lipsky (1980; 2010) é composta pelas organizações e seu conjunto de agentes, que se responsabilizam pela entrega direta das políticas e dos serviços públicos aos cidadãos. Quando propõe o estudo desse tipo de burocrata, Lipsky chama a atenção para a sua importância, sabendo que inclui na sua composição um vasto contingente de profissionais do serviço público, que faz o gerenciamento de boa parte dos orçamentos, que exerce grande influência sobre muitas pessoas, em especial as de baixa renda, e que acaba sendo responsável pela formação da imagem do Estado perante a sociedade.

Para que essa análise fosse possível, foram congregados os estudos de implementação *bottom up*, caracterizados pela perspectiva de baixo para cima, pois “o foco sobre ações individuais permite visualizá-las como respostas a problemas ou questões, na forma de uma escolha entre alternativas” (HILL, 2006, p. 73). Essa perspectiva sugere “também uma abordagem mais realista sobre como ocorre a implementação, mais do que sobre como a implementação deveria ser controlada”. (HILL, 2006, p. 73). É importante ainda ressaltar que, como foi pontuado por Capella (2004), após o processo de formulação da agenda governamental é que ocorrerá maior influência dos servidores públicos, pois será iniciado o processo de concepção das alternativas e, efetivamente, a implementação. A busca inserida nos objetivos desta pesquisa coaduna com a ideia de Lotta, que considera a implementação como:

[...] um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos e como um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos, como usuários, outros profissionais da política, políticos, etc. Consideramos, portanto, que, para analisar a implementação, devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos influenciam essa construção. (LOTTA, 2018, p. 146)

Lima e D'Ascenzi (2013) ainda enfatizam que esse tipo de análise fica centrada nos atores dos níveis organizacionais, os quais são os responsáveis pela efetiva implementação. Uma vez que a política é alterada na medida em que é executada, a implementação é percebida também como um processo interativo e dinâmico de formulação, implementação e reformulação. Os estudos sobre implementação a que se tem acesso, em geral apresentam resultados em ao menos dois aspectos: propiciam uma melhor compreensão sobre o que significa a implementação e sua variabilidade através dos tempos, das políticas e das unidades de governo. Em segundo lugar, demonstram os avanços obtidos na formação dos elos entre o planejamento da política e o desempenho da implementação. (PEREZ, 2006).

Como forma de operacionalização do estudo, além da análise documental, da consideração sobre minhas vivências e das leituras pertinentes, realizei entrevista semiestruturada de tipo qualitativo e encaminhei questionários via formulário eletrônico, com a concepção de que o significado é construído na interação e nas motivações. Adotei o conceito de entrevista reflexiva, em que esta ocorre como “um encontro interpessoal no qual é incluída a subjetividade dos protagonistas, podendo se constituir um momento de construção de um novo conhecimento”. De igual forma, os questionários foram construídos na intenção de captar as percepções individuais do público-alvo. Tal proposta é delineada “nos limites da representatividade da fala e na busca de uma horizontalidade nas relações de poder”. (SZYMANSKI, 2000, p. 197).

4.2 COLETA DE DADOS

Dentro do processo de coleta de dados, primeiramente realizei consulta aos documentos oficiais e institucionais disponíveis, alguns fisicamente e outros eletronicamente (incluindo consultas a legislação, extração de dados quantitativos via sistema institucional e coleta de informações dispostas nos sites oficiais), os quais foram expostos no decorrer do texto. Atuando no grupo de trabalho designado para efetivar a implementação da PNDP na UFRGS, conforme consta na Portaria UFRGS nº 9.290/2019, foi possível vivenciar muito dos meandros do processo. As entrevistas feitas aos dirigentes e implementadores auxiliaram na identificação dos desafios e dos facilitadores presentes na implementação, como também na descrição de modificações resultantes desse processo, enquanto os questionários encaminhados ao público alvo permitiram verificar resultados já obtidos pela execução da política até o momento. A apresentação dos pontos analisados foi delineada pela proposição do modelo de Yanow (1990), presente em pesquisas anteriores relacionadas a essa política. Para Camões (2013), o modelo

possibilita a identificação dos diversos fatores que geram influência no processo de implementação, oferecendo uma visão abrangente em função dos níveis distintos de análise. A proposição de Yanow (1990) apresenta quatro lentes estruturantes para esta finalidade: (1) política, (2) estrutural, (3) das relações humanas e (4) sistêmica, as quais embasam a formulação das categorias de análise. Conforme descrito por Silva (2017, p. 59) ao utilizar o mesmo modelo em pesquisa relacionada à implementação da PNDP em outra IFE:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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.

Cabe ressaltar que existem fatores que podem ser considerados como limitadores, entre eles: as disponibilidades sistêmicas pela indisponibilidade de informações, o fato de que a política foi recentemente modificada através de novo Decreto (9.991/2019), e em função disso sua implementação ainda estar em andamento na instituição, além disso, o tempo disponível para realização da pesquisa de mestrado também limita as possibilidades de registro desse acompanhamento. Ademais, a excepcionalidade de estarmos vivenciando um ano de pandemia mundial de Covid-19, que gera distanciamento entre as pessoas, dificulta o acesso e alcance especialmente dos servidores público-alvo da política, e tem limitado certamente fatores da execução da PNDP, que ocorreriam dentro da instituição, e que em parte ficaram em suspensão. Assim, foram considerados para a realização das entrevistas e envio dos questionários, os atores relacionados no Quadro a seguir.

Quadro 11 - Servidores contactados para coleta de informações⁷

GESTORES	IMPLEMENTADORES	PÚBLICO ALVO*
PGP – Pró-Reitor de Gestão de Pessoas no período analisado.	D1 - Diretora da EDUFRGS no período 2013 a 2018	PA1 - Público Alvo – 10 servidores com maior frequência em cursos de capacitação
V.PGP - Vice-Pró-Reitora de gestão de pessoas no período analisado.	D2 - Diretora da EDUFRGS no período 2018 aos dias atuais	PA2 - Público Alvo – 10 servidores com mais tempo de permanência no programa de Incentivo Educacional
	D3 - Diretor da DQA	PA3 - Público Alvo – 10 servidores com maior frequência de atuação como ministrantes em capacitações.
	D4 - Diretora da DAOC	

Fonte: Elaborado pela autora

*A extração sistêmica realizada para participação desses atores foi realizada tendo em conta o período de existência da política para PA1 e PA3 e dentro do período de existência do programa para PA2, considerando o período de recorte da pesquisa (2006 a 2019).

4.3 CATEGORIZAÇÃO PARA ANÁLISE

Para Bardin (1977), as categorias correspondem a rubricas ou classes, que agrupam um grupo de elementos sob um título genérico, essa concentração é realizada em razão dos caracteres comuns destes elementos. Com isso, a análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, a qual permitiu, entre outros, elaborar uma categorização de relatos de indivíduos de distintos grupos de atores envolvidos na política. Partindo desse ponto, foram identificados fatores influenciadores do processo de implementação e estes categorizados para a realização da análise (Figura 20), que se deu sob a perspectiva *botton-up*.

⁷ Todos os servidores mencionados na lista de contactados foram de fato chamados a participar, contudo, nem todos responderam ao convite, constando nos resultados da pesquisa apenas os conteúdos das respostas dadas.

Figura 17 - Categorias de análise

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO (YANOW, 1990)	CATEGORIAS DE ANÁLISE ADOTADAS
Lente Política (Fatores Políticos)	<ul style="list-style-type: none"> - Conflitos de interesses entre instituição e servidores - Transparência e impessoalidade nos critérios de seleção - Relações de poder
Lente Estrutural (Fatores Estruturais)	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro de Pessoal - Recursos Orçamentários - Levantamento de Necessidades para as ações de capacitação
Lente das Relações Humanas (Fatores de Relações Humanas)	<ul style="list-style-type: none"> - Motivação dos implementadores - Interesse dos servidores
Lente Sistêmica (Fatores Sistêmicos)	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia administrativa - Atuação <u>Progesp</u> e Unidades Administrativas

Fonte: Elaborado pela autora.

Reunindo de forma estruturada os fatores aqui mencionados, acredito ter sido possível oferecer um olhar atento ao ponto de vista dos envolvidos, colaborando com o atendimento aos objetivos específicos, contribuindo com a efetiva apresentação dos caminhos experimentados na implementação da PNDP na busca pela profissionalização e de resultados da política em nível micro. Também espero colaborar com o atendimento necessário do agir democrático sobre a prestação de contas das organizações públicas e, de forma mais abrangente, com a *accountability* nas suas dimensões de prestação de contas das ações públicas, controle/avaliação e responsabilização.

5 REPERCUSSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP NA UFRGS

Segundo Arretche (2006), por análise de políticas públicas, pode-se entender o exame da engenharia institucional e dos traços que constituem os programas. Conforme a autora, a análise buscará reconstituir as muitas características do processo, apreendendo-as em um todo coerente e compreensível. O resultado da pesquisa poderá ser contributivo também para o êxito de análises posteriores de cunho avaliativo, que podem ser realizadas em paralelo ou posteriormente à implementação, e que tem a finalidade de propor melhorias para a política em

foco. Assim, primeiramente apresento as informações obtidas sobre a execução financeira e sobre volume de atividades, e posteriormente os resultados alcançados através da percepção dos gestores, dos implementadores e do público alvo.

5.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA E VOLUME DE ATIVIDADES

Pensando na importância da *accountability* sob o ponto de vista da prestação de contas que é devida pelas instituições públicas, e no quanto devem ser constantes as medidas que impliquem em revisão e melhoria dos processos internos da prestação de serviços públicos, apresento aqui resultados referentes a um dos objetivos específicos previstos para esta pesquisa. Consta a seguir a demonstração da finalidade e do quantitativo de recursos aplicados, juntamente com o volume de atividades executadas na intenção de contemplar a qualificação e o aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS, através da EDUFRGS, no período de vigência da PNDP. Cabe ressaltar que, ao obter os dados, se identifica a lacuna da informatização, o que, muito comumente, no setor público brasileiro, apresenta alguma defasagem em função dos entraves burocráticos e tecnológicos que estão envolvidos na modernização dos processos. Com isso, reconheço uma fragilidade, em função de informações não localizadas em meio digital, ressaltando que estas não puderam ser acessadas em meio físico dada a situação de isolamento social no ano de 2020, causado pela pandemia de Covid-19. Mas reforço que, felizmente, tal lacuna não impede que se verifique, mesmo sem a exatidão da totalidade dos números, a parcela obtida via registros informatizados, que ainda representa significativamente os desdobramentos anuais pelo desenvolvimento do trabalho no tempo. Assim, são apresentadas a seguir as informações com registro sistêmico, em sua maior parte aquelas disponibilizadas a partir do ano de 2013 (ano de criação da EDUFRGS no modelo de escola), considerando também que as informações históricas de períodos anteriores poderão ser alvo de futuras pesquisas.

Estão descritas abaixo, primeiramente, as atividades com efetivo desembolso financeiro direto, realizado a partir de decisão institucional, a qual é baseada nos regramentos nacionais e internos, juntamente com as ações oneradas do orçamento geral da universidade. Depois disso, apresento demonstrativo do volume de atividades relacionadas à análise processual do desenvolvimento na carreira. No percurso de trabalho do servidor, todas essas ações surtem efeito de desenvolvimento e, em alguns casos, remuneratório, afetando positivamente a carreira dos servidores e contemplando assim também o fator profissionalização.

5.1.1 Ações com desembolso financeiro direto por decisão institucional

As tabelas e o Gráfico a seguir demonstram os quantitativos de vagas e a execução financeira anual do Programa de Incentivo Educacional, gerado para fins de reembolso de mensalidades aos servidores estudantes, conforme anteriormente descrito.

Tabela 1 - Quantitativo de vagas do Programa Incentivo Educacional – UFRGS – 2013/2 a 2019/2

Edital	Oferta				Procura/Inscritos				Contemplados			
	Vagas EB	Vagas Graduação	Vagas Pós-Graduação	Vagas totais	Vagas EB	Vagas Graduação	Vagas Pós-Graduação	Vagas totais	Vagas EB	Vagas Graduação	Vagas Pós-Graduação	Vagas totais
2013/2	75	50	50	175	50	90	20	160	50	45	17	112
2014/1	85	94	47	226	47	99	43	189	41	94	41	176
2014/2	56	136	55	247	40	102	37	179	47	88	37	172
Total 2014	141	230	102	473	87	201	80	368	88	182	78	348
2015/1	75	152	69	296	36	120	72	228	35	118	63	216
2015/2	45	153	83	281	32	120	66	218	32	120	65	217
Total 2015	120	305	152	577	68	240	138	446	67	238	128	433
2016/1	30	151	82	263	12	145	84	241	12	102	73	187
2016/2	47	122	94	263	27	137	84	248	25	102	61	188
Total 2016	77	273	176	526	39	282	168	489	37	204	134	375
2017/1	55	117	68	240	24	119	78	221	21	95	68	184
2017/2	45	110	75	230	26	107	72	205	25	81	41	147
Total 2017	100	227	143	470	50	226	150	426	46	176	109	331
2018/1	47	96	50	193	27	86	37	150	22	71	36	129
2018/2	32	86	47	165	33	86	43	162	18	51	32	101
Total 2018	79	182	97	358	60	172	80	312	40	122	68	230
2019/1	28	66	43	137	19	69	35	123	9	48	27	84
2019/2*	9	48	27	84	7	47	25	79	1	27	17	45
Total 2019	37	114	70	221	26	116	60	202	10	75	44	129
Total Geral				2800				2403				1958

Fonte: Elaboração da autora com base na extração de informações dos sistemas oficiais da UFRGS.

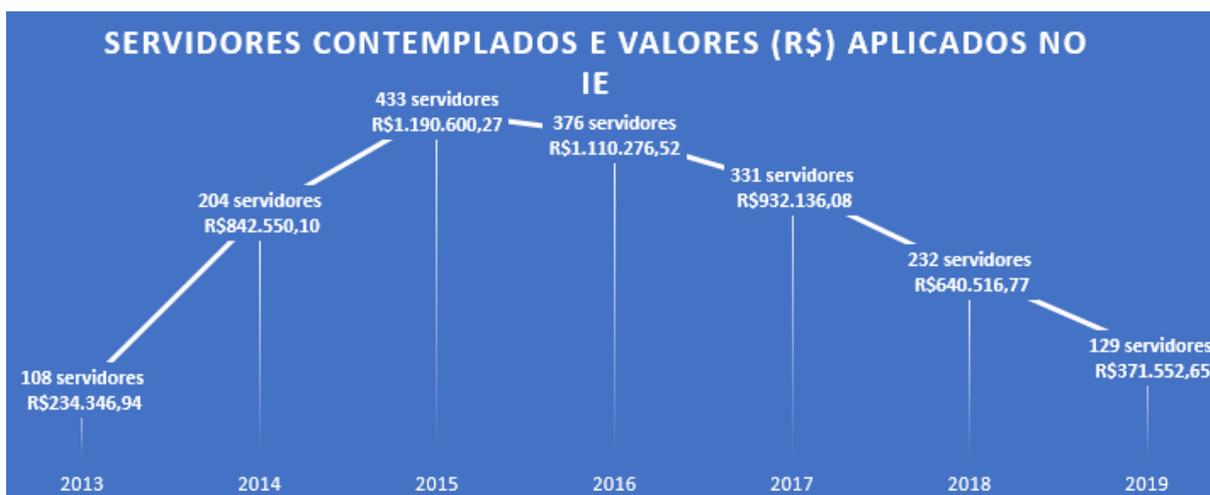
*No semestre 2019/2 não foram ofertadas novas vagas por redução orçamentária **EB: Corresponde ao nível de educação básica

Tabela 2 - Aporte financeiro anual para execução do Programa Incentivo Educacional – UFRGS – 2013/2 a 2019/2

Ano	Servidores contemplados (apenas aqueles com execução financeira no período)	Recursos Aplicados (R\$)
2013	108	R\$ 234.346,94
2014	204	R\$ 842.550,10
2015	433	R\$ 1.190.600,27
2016	376	R\$ 1.110.276,52
2017	331	R\$ 932.136,08
2018	232	R\$ 640.516,77
2019	129	R\$ 371.552,65
Total Geral	1640	R\$ 4.965.513,20

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

Gráfico 1 - Visualização da dinâmica do aporte financeiro para o IE no tempo



Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da Instituição (Ufrgs/Edufrgs)

Na tabela 1, estão apresentados semestralmente os quantitativos de vagas ofertadas via Edital, seguidos da procura, correspondente ao número de servidores que realizaram sua inscrição para o pleito de vaga, e logo após, o número de contemplados ao final do processo seletivo. Por meio desse processo, no período de 2013 a 2019 foi possível contemplar 1958 servidores para realização de educação formal com o estímulo do programa. Na tabela 2 consta o número de servidores com execução, e o aporte financeiro anual realizado para a efetivação do programa, demonstrando a aplicação realizada para essa finalidade. A curva que registra o comportamento da execução financeira em seu desdobramento anual aparece no Gráfico 1, em que foi complementada a demonstração. Cabe ressaltar que o total de vagas apresentado

corresponde ao quantitativo de novas vagas e renovações somadas, além disso, as vagas de Pós-Graduação correspondem a mestrado e doutorado. Cada servidor contemplado pode constar em variados períodos (anos), considerando o número de vezes que foi selecionado via edital, em suas solicitações de renovação, ou mesmo pedidos de retorno ao programa através de uma nova vaga na ocasião de cursar grau de educação formal diferente do anterior. Importante frisar também, como pontos de atenção, que nem todos os contemplados de fato executam seu pedido de reembolso, e que especialmente os dois primeiros períodos de execução compreenderam inclusive a divulgação da existência do programa a todas as unidades da universidade. Os dois períodos imediatamente posteriores passaram a abarcar os resultados da divulgação e também uma demanda reprimida específica, existente à época, referente à educação básica. Houve uma busca ativa dos servidores que, em grande número (acima de 300 pessoas), ainda não haviam concluído ensino fundamental e médio. Em parceria com o Colégio de Aplicação da UFRGS e outros departamentos, foi possível incentivar esses servidores a retomar e concluir seus estudos. O trabalho intitulado “Vida e Trabalho na Ufrgs: Nossas Histórias”, dirigido pelo professor Evandro Alves (2017), que atuou como ministrante, registra parte desta trajetória vivenciada em capacitação de alfabetização digital. Nesse percurso, houve também interferências advindas da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, que surpreendeu a área da educação com o teto de gastos, que culminou no congelamento e redução do orçamento da universidade, causando uma diminuição da oferta de vagas no Programa em alguns períodos, contudo, por decisão institucional esta não foi totalmente suspensa. Ao observar os desdobramentos do Programa ao longo do tempo, se pode observar uma redução do valor aplicado. Tal redução se relaciona com a oferta no sentido do enxugamento orçamentário. E em sua relação à procura, que também foi reduzida, se pode apontar algumas possíveis hipóteses, por exemplo, a curva de necessidades que se direcionou naturalmente mais para a pós-graduação, após atendidas as primeiras necessidades da formação em graduação. Cabe frisar, ainda, sobre o aspecto da redução da demanda, que mesmo estando no Programa, os servidores não teriam uma cobertura satisfatória do valor aplicado. O fato de o Programa não ter sido atualizado em valores, no que diz respeito às possibilidades de reembolso (em função da própria redução no orçamento), fez com que as concessões máximas para cada modalidade, na maior parte dos casos, já não contemplem mais as mensalidades cobradas pelas instituições de ensino, especialmente para a Pós-Graduação. Os valores mensais máximos praticados por modalidade desde o início do programa até o ano de 2019 são: Educação básica – R\$200,00; Graduação – R\$500,00 e Pós-Graduação stricto sensu – R\$1.000,00.

Em paralelo, para a execução das capacitações compreendidas no eixo do aperfeiçoamento, os servidores interessados, sejam eles docentes ou técnico-administrativos, encaminham projeto à EDUFRGS informando seu conhecimento e habilidades para atuação como ministrantes em algum conteúdo específico. Após realizada análise sobre a oferta e demandas da Escola (demandas que atualmente são levantadas via Censo de Desenvolvimento), são realizadas reuniões e a pactuação final para que a capacitação possa ser organizada e ofertada. Em alguns casos também, a partir das necessidades identificadas, a própria Escola convida servidores habilitados para que atuem como ministrantes.

Quando a atuação como ministrante nas capacitações não está prevista no escopo de trabalho do servidor, este é remunerado via Gratificação por Encargo de Cursos, a qual, conforme anteriormente citado, é regida pelo Decreto nº 6.114/2007. O valor pago é definido “levando-se em consideração a natureza e a complexidade da atividade, a formação acadêmica, a experiência comprovada ou outros critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade” (BRASIL, 2007). A Tabela e o Gráfico abaixo demonstram o aporte financeiro realizado pela Universidade, no período de 2013 a 2019 com esta finalidade.

Tabela 3 - Aporte financeiro realizado para execução das capacitações que ensejam pagamento de Gratificação por Encargo de Curso (GECC) aos ministrantes

Ano	Pactuação com servidores para atuação como ministrantes em capacitações*	Quantitativo de Recursos Aplicados (R\$). Execução excluindo as ações canceladas após a pactuação**
2013	100	R\$ 229.135,46
2014	322	R\$ 265.045,83
2015	135	R\$ 225.992,52
2016	314	R\$ 289.455,61
2017	239	R\$ 326.563,01
2018	191	R\$ 227.657,40
2019	143	R\$ 156.978,07
Total Geral	1444	R\$ 1.720.827,91

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*Número de ações pactuadas com previsão de pagamento via GECC. O mesmo ministrante pode atuar em diversas pactuações.

** Os cancelamentos podem ocorrer por motivos diversos

Na Tabela 3, acima, se pode observar anualmente, no período de 2013 a 2019, o número de capacitações pactuadas com a previsão de pagamento de GECC, juntamente com o efetivo

valor correspondente aos pagamentos realizados pela execução das atividades em capacitação. Enquanto o Gráfico 2, a seguir, auxilia na visualização dessa curva em seus desdobramentos ao longo dos anos, desde a criação da EDUFRGS na condição de escola de desenvolvimento, até o ano de 2019, que é referência final para este estudo.

Gráfico 2 - Visualização da dinâmica do aporte financeiro para GECC no tempo



Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

Sobre esse aspecto, cabe observar que, além das capacitações que geram gratificações, muitas outras também são realizadas sem a previsão de pagamento, resultando essa soma, nos tempos atuais, em aproximadamente 400 capacitações anualmente realizadas. O aporte financeiro direto aqui demonstrado indica parte das escolhas institucionais, das decisões da gestão do período, em sua discricionariedade sobre as formas de efetivar a implementação da política de desenvolvimento de servidores no âmbito da UFRGS. Ao optar pela manutenção do aporte financeiro destinado a capacitação com vistas à profissionalização, tal ação vai ao encontro de um dos temas abordados no mapeamento de produções, que trata das escolhas institucionais, as quais podem atender a “necessidades específicas e prioridades para aumentar as competências dos servidores no sentido de contribuir para a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento”, aproximando-se de um modelo que contemple uma governança mais responsiva. (ONU, 2006).

5.1.2 Ações oneradas do orçamento geral da universidade

Dentre as ações oneradas do orçamento geral da universidade estão o Programa de Mestrado Institucional em Gestão de Operações e a concessão de isenção de mensalidade em cursos de especialização *lato sensu*. São iniciativas internas que apoiam o desenvolvimento do servidor, utilizando os recursos internos e parceria entre setores para que se concretize. Além disso, no caso do mestrado, as linhas de pesquisa são direcionadas a demandas internas da universidade, tendo a avaliação dos projetos voltada para as possibilidades de atendimento dessas demandas, conectando assim as necessidades individuais e as demandas institucionais. Dado o tamanho do potencial público-alvo, é possível que um maior número de vagas pudesse prestar um atendimento mais abrangente, ou mesmo, parceria semelhante com outras unidades, tais opções vêm sendo estudadas. Contudo, ainda que sejam observadas algumas lacunas, trata-se de um projeto consistente de desenvolvimento. Todas as vagas disponibilizadas até o momento foram preenchidas e correspondem ao número de servidores contemplados, informado na Tabela 4.

Tabela 4 - Servidores contemplados no Mestrado Interinstitucional em Gestão de Operações – UFRGS – 2016-2019

Ano*	Servidores contemplados
2016	12
2017	12
2018	12
2019	12
Total Geral	48

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*O programa foi gerado no ano de 2016, em que se publicou o primeiro edital.

O mestrado GOUPF corresponde a uma parceria entre a EDUFRGS e a unidade da Escola de Engenharia, apoiado pela gestão da Universidade no período correspondente. E conforme publicação oficial, “O curso tem por objetivo promover o desenvolvimento e qualificação dos servidores frente a demandas críticas e estratégicas da universidade, aprimorando a gestão administrativa bem como desenvolvendo projetos de inovação.” (UFRGS, 2020).

Já os servidores da UFRGS que intencionam realizar curso de especialização *lato sensu*, estes não estão contemplados no programa de Incentivo Educacional nem mesmo no GOUPF. Para que recebam apoio nesta finalidade, fica disponível a possibilidade de concorrer à isenção de mensalidades dentro dos programas existentes na universidade. O candidato realiza seleção juntamente com todos os demais, e em sendo aprovado poderá encaminhar processo à EDUFRGS para análise. A Tabela a seguir demonstra o volume dessa ocorrência. Caso seja contemplado, o servidor terá a possibilidade de realizar essa especialização sem custo, já que está prevista uma reserva nos programas internos de 10% das vagas para servidores.

Tabela 5 - Análise de processos de isenção de mensalidades em curso de especialização

Ano	Servidores contemplados*
2013	NL
2014	5
2015	39
2016	37
2017	37
2018	17
2019	39
Total Geral	174

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*NL: Informação não localizada em função de limitação sistêmica. Dados registrados somente a partir de 2014/2.

As ações oneradas do orçamento geral da Universidade, aqui apresentadas, precisam ser executadas a partir de acordos entre setores da universidade, da disponibilidade de pessoal e de recursos físicos, em uma atuação que vise o desenvolvimento dos servidores. Representam a decisão de uso dos recursos internos da instituição no sentido de fomentar o referido desenvolvimento através da educação, e, assim como as demais, podem resultar em aquisição de conhecimento e em efeitos de evolução na carreira. Uma iniciativa em nível local, que coaduna com a necessidade maior de aprimoramento e execução do sistema de carreiras existente. Desde os idos de 1930 observam-se alguns esforços pela implantação de um sistema de carreiras no serviço público. Tais iniciativas tem origem na Lei do Reajustamento que, já em 1936, previa, para o funcionalismo civil federal, a adoção do “princípio geral de formação de carreiras”. (MONTEIRO, 2012, p. 78). Para os técnico-administrativos, como foi citado, a Lei 11.091 de 2005 (PCCTAE), configura uma ação muito contundente para a carreira de TAE, mas ainda hoje estamos em processo de estruturação de carreiras no Brasil, e as ações locais podem ser contributivas nesse sentido.

5.1.3 Ações geradoras de efeito direto na carreira (remuneratórias)

A atuação da EDUFRGS compreende também a análise processual voltada ao desenvolvimento na carreira, o que representa parte do volume de trabalho cotidiano. Após concluído cada nível de capacitação previsto na legislação da carreira, o servidor técnico-administrativo pode encaminhar processo com solicitação de análise para que se aplique a progressão devida. O volume desta atividade consta na Tabela a seguir.

Tabela 6 - Análise de processos de progressão por capacitação

Ano	Servidores contemplados*
2013	NL
2014	162
2015	581
2016	554
2017	611
2018	535
2019	528
Total Geral	2971

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*NL: Informação não localizada em função de limitação sistêmica. Dados registrados somente a partir de 2014/2.

As particularidades da concessão de Progressão por Capacitação, quanto ao ingresso no cargo e às formas de desenvolvimento, estão descritas na Lei 11.091/2005, e as especificidades de sua concessão estão registradas no Decreto 5.824/2006, juntamente com outras determinações contidas na Lei 12.772/2012, e na Portaria do MEC 09/2006, e no âmbito da UFRGS, Portaria 1583/2009, Portaria 1191/2013 e Decisão 047/2007 do Conselho Universitário.

Da mesma forma, a legislação prevê a possibilidade de recebimento de Incentivo à Qualificação. Após comprovada a conclusão de nível de educação formal superior ao exigido por seu cargo, o servidor pode encaminhar processo à EDUFRGS solicitando o registro de seu novo nível de formação. Os regramentos constam especialmente no Decreto 5.824/2006, na Nota Técnica do Ministério da Economia nº 13/2019 e em Nota Técnica da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, nº2/2019. As informações de execução via EDUFRGS constam na Tabela 7.

Tabela 7 - Análise de processos de incentivo a qualificação

Ano	Servidores contemplados*	
	Concessão	Alteração de Percentual de IQ
2013	NL	NL
2014	114	41
2015	218	95
2016	202	123
2017	231	133
2018	166	145
2019	188	147
Total Geral	1119	684

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*NL: Informação não localizada em função de limitação sistêmica. Dados registrados somente a partir de 2014/2.

Na Tabela 7, na segunda coluna, consta a informação anual referente ao número de processos analisados para a primeira concessão do incentivo a qualificação, aos servidores que apresentam a documentação comprobatória de conclusão de nível educacional superior ao exigido por seu cargo. Na terceira coluna o número de processos analisados referentes às solicitações de alteração percentual do incentivo, para os casos em que o servidor obtenha dois ou mais níveis de educação formal em relação ao exigido por seu cargo.

Em especial, dentre as atividades da EDUFRGS, as Progressões por Capacitação e as concessões de Incentivo à Qualificação provocam efeito remuneratório direto previsto na legislação da carreira do servidor técnico-administrativo em educação. Tais atividades geram impacto no que se refere ao quesito reconhecimento, considerando que o servidor observa os efeitos pecuniários materiais por sua dedicação à aquisição de conhecimento e pela conclusão de educação formal. Aspecto esse que, por outro lado, também gera divergências dentro do serviço público, posto que existe uma constante discussão sobre eficiência, relacionada com as percepções remuneratórias das carreiras públicas. Para Amaral (2006), os aspectos remuneratórios também entram em discussão dadas as desigualdades instaladas no país; o autor entende que “a crua racionalidade que fincou raízes em toda a administração pública brasileira sugere a duplicidade de um discurso genérico por mudanças que se traduz, ao mesmo tempo, em uma ferrenha oposição a qualquer mudança efetiva na administração pública” (p. 550), sendo ainda mais sensíveis os assuntos vinculados à remuneração relacionada com as entregas esperadas.

5.1.4 Ações que contemplam de forma geral o desenvolvimento e a profissionalização

Dentre as atividades que contemplam de forma geral o desenvolvimento e a profissionalização, as atribuições da EDUFRGS incluem também a análise processual para concessão de afastamentos no e do país com a finalidade de estudos, “quando a finalidade do afastamento for alguma das seguintes: realização de pesquisa, especialização, mestrado, doutorado, doutorado sanduíche, defesa de tese, pós-doutorado, estágio sênior e intercâmbio.” (PROGESP, 2020). Além disso, a modalidade incluía a concessão do afastamento parcial, que teve suas especificidades regulamentadas na Nota Técnica 6197 de 2015, emitida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo sido ambos extintos no ano de 2019, tanto a modalidade de afastamento quanto o órgão. São possibilidades legais de apoio ao desenvolvimento do servidor, oferecendo-lhe condições para que possa dedicar tempo e esforços para conclusão de educação formal ou para a realização de estudos e outras experiências acadêmicas. A representação desse volume de trabalho consta na tabela a seguir:

Tabela 8 - Processos de afastamento parcial e processos de afastamento no/do país

PROCESSO*	PROCESSOS ANALISADOS POR ANO							Total Geral**
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Afastamentos parciais	X	X	X	27	58	39	40	164
Afastamentos no/do país	NL**	37	56	71	56	53	56	329

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

*Estão incluídas solicitações de concessão e de prorrogação para as duas modalidades

** NL: Informação não localizada em função de limitação sistêmica. Dados registrados somente a partir de 2014/2

A possibilidade de afastamento parcial foi gerada no ano de 2015 e encerrada no ano de 2019, na ocasião de mudança de governo e reestruturações internas nos Ministérios. Os demais afastamentos permanecem em vigor até o encerramento desta pesquisa, e tornaram-se alvo de reestruturação também na ocasião de emissão do Decreto 9.991/2019, tendo novas formulações que precisarão ser atendidas quanto às formas de execução. Os principais pontos destes ajustes constam no Quadro 8 do capítulo 2.

Outras duas demandas consideráveis atendidas pela DAOC são o Horário Especial para Servidor Estudante e a Licença para Capacitação. O primeiro auxilia o servidor em sua organização para os estudos e trabalho, permitindo que sejam realizados ajustes e arranjos em acordo com sua chefia, prevendo que ocorram compensações posteriores de carga horária caso seja necessário. A Licença para Capacitação, que está prevista na legislação vigente e que

também foi foco de muitas considerações do recente Decreto 9.991/2019, é concedida ao servidor após cada quinquênio de efetivo exercício, para que este possa afastar-se do exercício do cargo efetivo, por até 90 dias, com o intuito de participar de eventos de capacitação ou elaborar trabalho de conclusão de curso de educação formal, são licenças para atividades que contribuam para o desenvolvimento do servidor, que estejam de acordo com os interesses da instituição, e que seja congruente com o plano anual de capacitação. (EDUFRGS, 2020). O demonstrativo de volume dessas atividades consta na tabela a seguir.

Tabela 9 - Processos de horário especial e processos de licença para capacitação

PROCESSO	PROCESSOS ANALISADOS POR ANO							Total Geral
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Concessão de Horário Especial para Servidor Estudante	NL*	36	133	425	485	329	316	1724
Concessão de Licença para capacitação	NL*	11	26	48	62	47	61	255

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

* NL: Informação não localizada em função de limitação sistêmica. Dados registrados somente a partir de 2014/2

Todas as tabelas e os quadros demonstrativos de análise processual expostos, apresentam o trabalho realizado via EDUFRGS no intuito de apoiar o servidor que necessita organização entre estudos e trabalho, unindo isso à formalização de seus esforços para o desenvolvimento. Trata-se de parte do que a instituição pode fazer para oferecer-lhe respaldo nesse aspecto. Existem questionamentos referentes a essas possibilidades, que são percebidos no cotidiano de trabalho, parte dos quais, é mencionada a seguir, nos retornos do público-alvo respondente desta pesquisa. São relatados alguns entraves, principalmente no acordo com as chefias imediatas para organização e liberação dos servidores para que possam ser contemplados com essas possibilidades. Sobre estas dificuldades, e no intuito de oferecer uma maior isonomia, o Decreto 9.991/2019 apresenta algumas diretrizes como mencionado no Quadro 8 do Capítulo 2, as quais estão em análise na UFRGS pelo grupo de trabalho incumbido de prosseguir com a implementação da política.

Interligadas a todas as atividades referidas, estão as ações de capacitação, as quais, em volume bastante significativo, são anualmente ofertadas aos servidores da Universidade. É uma demanda que abarca esforços no sentido de investimento financeiro para alguns casos, mas especialmente de trabalho dos servidores responsáveis por todo o processo, que passa por

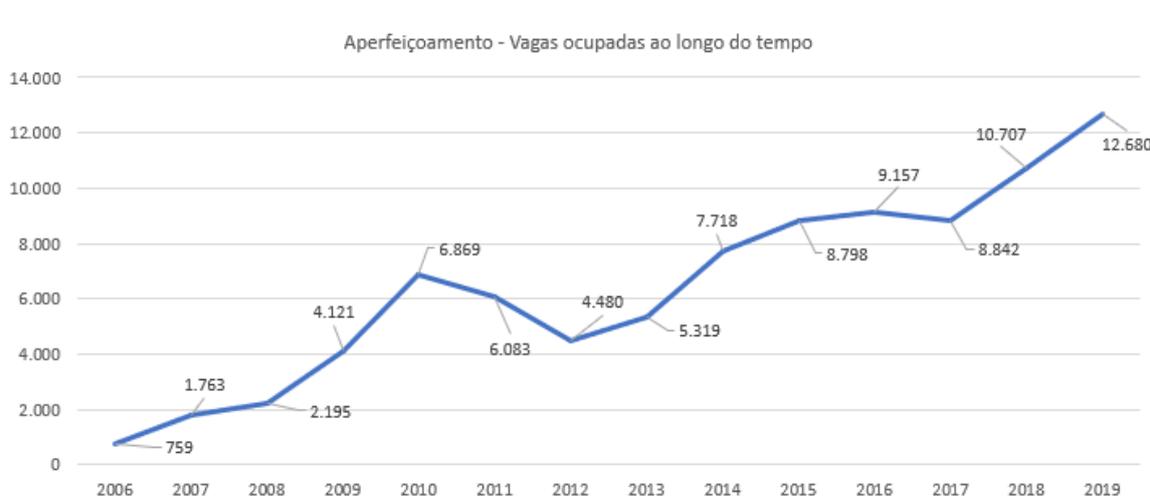
levantamento de necessidades, avaliação de projetos para execução, logística de realização, processo de seleção de candidatos, acompanhamento da execução e avaliação posterior. Tais atividades de aperfeiçoamento, com volume descrito na Tabela e no Gráfico a seguir, são contributivas ao desenvolvimento profissional, sendo também parte dos requisitos existentes para a progressão na carreira.

Tabela 10 - Número de capacitações ofertadas e vagas ocupadas – UFRGS – 2006-2019

Ano	Capacitações Ofertadas
2006	46
2007	62
2008	113
2009	206
2010	287
2011	263
2012	203
2013	149
2014	255
2015	263
2016	281
2017	269
2018	288
2019	364
Total Geral	3049

Fonte: Elaboração da autora com base no levantamento de dados oficiais da instituição (Ufrgs/Edufrgs)

Gráfico 3 - Número de servidores em atividades de capacitação – UFRGS – 2006-2019



Fonte: Levantamento de dados oficiais (Ufrgs/Edufrgs)

Na Tabela 12 está demonstrado o volume de capacitações ofertadas anualmente, compondo o eixo do aperfeiçoamento atendido pela EDUFRGS, e o Gráfico 23 apresenta o número de servidores contemplados, pela ocupação das vagas ao longo do tempo. Para essa informação, por constar em sistema eletrônico específico anteriormente parametrizado, foi possível obter as informações de todo o período que compreende a implementação da PNDP na UFRGS, desde a publicação do primeiro Decreto (5.707/06), e assim visualizar seu desempenho ao longo do tempo, sendo possível observar seu visível crescimento gradativo. São atividades constantes, sejam em modalidade presencial ou à distância sobre temáticas diversas, norteadas pela legislação e pela demanda, que exigem grande empenho da equipe envolvida.

Todas essas atividades, juntamente com os atendimentos telefônicos, via e-mail e presenciais, além das participações em grupos de trabalho institucionalmente constituídos, estudos e pesquisas relacionados, retratam a composição das atividades realizadas pela EDUFRGS, no sentido da execução da PNDP na UFRGS.

5.2 PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES

Além dos registros de investimento financeiro e do volume de atividades expostos acima, foram obtidas também as percepções de pessoas envolvidas nesse processo de implementação, tanto gestores e implementadores quanto servidores do público alvo foram convidados a participar, e a seguir consta o registro de seu retorno. Foram realizadas questões gerais, e, com o embasamento nas lentes de análise propostas por Yanow (1990), também aplicadas em pesquisas brasileiras como para Camões (2003) e Silva (2017), a discussão dos resultados é apresentada por meio de subseções que analisam as percepções obtidas através das categorias de análise previamente definidas. Além disso, são apresentados outros fatores mais, estes relacionados aos objetivos da pesquisa. No Quadro a seguir consta a especificação dos sujeitos e respectivos códigos de identificação.

Quadro 12 - Especificação dos sujeitos e seus respectivos códigos de identificação

GESTORES	IMPLEMENTADORES	PÚBLICO ALVO*
V.PGP - Vice-Pró-Reitora de gestão de pessoas no período analisado.	D1 - Diretora da EDUFRGS no período 2013 a 2018	PA1.1 e PA1.2 - Público Alvo – servidores com maior frequência em cursos de capacitação
	D2 - Diretora da EDUFRGS no período 2018 aos dias atuais	PA2.1, PA2.2 e PA2.3 - Público Alvo – servidores com mais tempo de permanência no programa de Incentivo Educacional
	D3 - Diretor da DQA	PA3.1, PA3.2, PA3.3 e PA3.4 - Público Alvo – servidores com maior frequência de atuação como ministrantes em capacitações.
	D4 - Diretora da DAOC	

5.2.1 CONHECIMENTO GERAL DA POLÍTICA

A gestora e os implementadores entrevistados foram questionados quanto às suas primeiras impressões ao tomarem conhecimento sobre a PNDP e suas expectativas em relação a essa política. Sobre isso foram obtidos os seguintes pareceres:

A política de desenvolvimento de pessoas, ela trouxe para a universidade, especialmente para a categoria de técnico-administrativos, principalmente uma transformação. Uma transformação para o nosso desenvolvimento pessoal e de trabalho, ela trouxe assim um oxigênio, um gás, porque ela abriu um leque... Não foi nem uma ação dos gestores, mas principalmente da equipe da PROGESP que trabalha com desenvolvimento, que tocou o projeto assim que ele veio. Em 2006 quando surgiu o primeiro Decreto, que também gerou consequências e mudanças na nossa carreira, a universidade, com apoio de todos, também do Reitor e Pró-Reitor, deu liberdade para que as pessoas que trabalham na área conseguissem fazer uma trilha, foi desafiador, foi, mas o pessoal baixou a cabeça e trabalhou em cima da legislação. (V. PGP)

No início a gente se assusta que é muita coisa, mas em seguida que os trabalhos foram iniciados as coisas foram andando muito bem. Acho que a proposta do governo é que tenha muita transparência e muita publicidade interna para que todos tenham a mesma chance de progredir e de se atualizar. Acho que com todas essas ações irá reforçar o fazer melhorando as especificidades da universidade, e que na UFRGS tudo já era feito, mas que a política organizou e deu um aprimoramento. (V. PGP)

A versão da política que eu tive contato foi a do Decreto 5.707 de 2006, tomei conhecimento quando entrei na universidade em 2008, na divisão de capacitação, pois ainda não havia a escola de desenvolvimento. E tomei conhecimento lendo, mas até então não se utilizava ela na universidade. Aí em 2009 mudou a gestão e eu fui convidada para ser diretora da divisão de capacitação, e aí eu entendi como pertinente a gente implementar a PNDP dentro da universidade, em se tratando de um departamento de desenvolvimento e gestão de pessoas e

a divisão de capacitação... entendia que para que tivesse capacitações adequadas teria que ter uma política de capacitação. Depois que eu assumi a chefia aí eu tinha lido o decreto e aí eu propus para o Pró-Reitor e para Vice Pró-Reitora que nós pensássemos essa ideia de política, uma ideia mais ampla que implementasse o Decreto. Apresentei a eles o Decreto. Não me recordo se eles já tinham conhecimento na época, mas assim eu apresentei uma análise mais detalhada, aí a partir dessa discussão de apropriação dos conceitos da política a gente começou a ampliar também os recursos para capacitação que até então eu me lembro que o montante na época girava em torno de 50.000 reais por ano o orçamento... Só que foi assim foi aumentando ano a ano a partir das discussões que nós fomos fazendo em equipe, discussões da apropriação dessa política. ...sem dúvida sem essa política não ocorreria essa expansão, e a partir da apropriação da equipe em relação ao texto dessa política... A expectativa principal foi desenvolver uma política de capacitação interna para UFRGS. (D1)

Eu acho que quando veio esse novo decreto, a gente sabia que ia ser publicado e estávamos, principalmente eu com uma expectativa bem grande porque o antigo já era de 2006 então assim, a gente sabia que tinha que vir algo novo porque algumas coisas já estavam desatualizadas, então era importante vir este decreto mas, assim antes de ler então o decreto atual, era uma expectativa muito grande até porque isso é ligado diretamente ao nosso setor, a escola o desenvolvimento, ligado à escola de desenvolvimento. Então era uma curiosidade. Quando eu fui me deparar com a leitura do Decreto eu acho que tive inicialmente dois entendimentos, uma retificação até em função do que dizia o Decreto em questão de ter uma isonomia, uma transparência. Eu imaginei nesse Decreto algo mais detalhado em relação aos anteriores também teve a Instrução Normativa. Eu achei interessante também a questão da importância da direção das chefias no desenvolvimento do servidor, mas ao mesmo tempo essas coisas que eu achei interessantes, também fiquei muito preocupada em como aplicar muito do que tinha no Decreto, como a universidade faria a aplicação em função das questões aquelas das despesas porque não envolve só o nosso setor, então assim, é algo que respingava em vários setores da universidade principalmente da PROGESP, então isso eu achei bem interessante mas ao mesmo tempo fiquei bem preocupada, desafiador. (D2)

As expectativas, acho que foram estas mesmo, então, apesar de estar bem preocupada, eu achei muito interessante esse modo de como estava escrito esse Decreto em relação ao anterior, eu gostei, direciona mais, tem a questão da transparência, a questão dos custos também, de não liberar qualquer servidor para qualquer capacitação tem assim, né, algo que se pense, ou seja, algo assim de aprovar só os que estão solicitando. (D2)

A primeira percepção, eu achei bem interessante, porque quando comecei a trabalhar na EDUFRGS eu li duas legislações principais que eram a PNDP e uma anterior a ela, o PCCTAI que também fala sobre desenvolvimento. E aí é bem interessante porque uma fala sobre carreira e a outra fala no âmbito mais amplo do serviço público em geral que é a PNDP. Então acho interessante porque ela acaba nos dando um respaldo para algumas iniciativas também, porque a gente sabe que se vincula muito aos subsistemas da capacitação quando a gente vai pegar apoio na literatura, o planejamento, a execução, a avaliação de capacitação, está na literatura e de certa forma a gente também vê uma representatividade na PNDP... me parece que foi a primeira legislação que versava de forma ampla sobre a capacitação no serviço público e acho que ela já veio para 2006 considerando o contexto do serviço público, bastante avançada, porque ela introduziu o conceito de gestão por competências, claro que ainda vinculado, limitado talvez à gestão da capacitação por competências, não de uma forma tão ampla como a gestão por competências é vista na iniciativa privada que existem menos barreiras para que ela seja implementada, dentro do seu contexto maior na iniciativa privada... talvez perdeu a oportunidade de trazer a gestão por competência de forma mais ampla e o desenvolvimento de uma forma mais ampla a exemplo de que o desenvolvimento é feito no dia a dia também, nos desafios, nas metas, nas mudanças que do ambiente na medida em que ele se transforma ele impõem novas necessidades para o servidor se desenvolver. Assim acho que ela veio num tom de inovação importante ao mesmo tempo com algumas limitações no conceito da gestão por competências. Eu vejo o desenvolvimento um pouco mais amplo, porque assim como ela deixou de falar sobre estratégias de reconhecimento de talentos em função do desenvolvimento como algo intrínseco ao trabalho, de gestão também das equipes desde o feedback, desde a avaliação de desempenho, de alguma meta ou enfim a capacitação informal, eu acho que ela foi pouco explorada para trazer a aprendizagem como uma das possibilidades, mas também não explorou isso, foi muito superficialmente, e a gente sabe que uma das grandes fontes de desenvolvimento é a aprendizagem informal, dentro do contexto do trabalho de forma as vezes acidental ou até planejada mas não em formato de evento necessariamente. (D3)

Eu acho o segundo Decreto básico em comparação com o primeiro, que traz as finalidades da PNDP, os conceitos principais a capacitação, gestão por competência, eventos de capacitação e diretrizes da política. O segundo Decreto a meu ver ele foi bem mais operacional,

isso que o anterior não tinha nenhuma IN [Instrução Normativa]. Esse novo Decreto já veio um pouco mais operacional e ainda tem uma IN, então assim me parece que ele veio muito num tom de alguns avanços na questão da ENAP por exemplo, mas ele veio muito na questão instrumental, e assim quase que dá pra dizer como um microgerenciamento dos órgãos. Quando a gente precisa planejar no detalhe, e o ok do ministério quanto ao nosso planejamento, depois prestar contas individualmente sobre cada um dos itens que a gente planejou e se a gente quiser mudar o percurso no meio do caminho, pode, mas tem que ter toda uma outra antecedência deles validarem, o que também não conversa com as urgências do dia a dia. Olhar mais para a questão dos custos né, sim, há temáticas que são transversais que não tem porque a pessoa ir a Brasília muitas vezes fazer um curso, então tem coisas que fazem muito sentido, no entanto isso gerou uma burocratização dentro dos núcleos de gestão de pessoas dos órgãos da capacitação engessando bastante coisa. Tu tens que planejar, montar o teu plano do ano seguinte com mais de meio ano de antecedência sem ter avaliado a finalização do ano atual, então assim, ele tem várias questões que burocraticamente parecem não fazer muito sentido. Até em engessar uma coisa que era pra ser mais ágil e a meu ver conseguiram vários ganhos, mas sobrecarregaram nos órgãos burocraticamente falando, às vezes perdendo em agilidade que é muito importante no serviço público. (D3)

Eu não me lembro exatamente por qual via tomei conhecimento, qual pessoa me alcançou essa informação digamos assim. Esse Decreto que saiu, na verdade, antes de tomar conhecimento do conteúdo, a expectativa de saber que tinha uma nova legislação a respeito seria, uau, quais diretrizes essa nova legislação vai trazer, quais os princípios que vai seguir, enfim, eu imaginei que fosse ter algo nesse sentido. Me decepcionei ao ver que não continha nada com relação a orientações de princípio de diretrizes a serem seguidas com relação ao desenvolvimento do servidor, a não ser alcançar nível de excelência em competências, quer dizer, acabou reduzindo ainda mais o desenvolvimento do servidor a nível de competências, só que também sem evoluir muito no que seriam essas competências. Então continuou marcando, pegando pesado na questão de gestão por competências, se eu não me engano o artigo primeiro da nova PNPD é algo assim, capacitar para o alcance atingimento dos objetivos e competências, é uma coisa assim muito sucinta no sentido de qualificar para bem desempenhar as atividades, então não traz nenhuma noção maior de cidadania, de formação democrática, enfim princípios outros que a PNPD de 2006 trazia...quando veio essa PNPD de 2019 em substituição aquela de 2006 para mim foi decepcionante neste quesito. (D4)

É o que eu acho é que o positivo, digamos assim desse Decreto, se por um lado ele é negativo porque é muito pragmático no seu objetivo ele também é pragmático nas outras questões, e isso de certa forma é positivo porque faltava uma definição mais específica sobre determinados tópicos. Então na falta de normas acabava sendo muito assim, muitas coisas poderiam passar. Então esse foi um ponto positivo que eu achei. Trouxe um papel um pouco maior da ENAP, não sei até que ponto vai avançar e até uma preocupação de até que ponto isso também vai tirar autonomia das instituições de promoverem suas capacitações, isso é um ponto preocupante na verdade. Isso e a questão da gestão por competências que tinha uma previsão já lá no passado, ela também era muito vaga, né, o como fazer, tanto que as instituições ficaram remando nisso e não implementaram. (D4)

Ao expressarem seu conhecimento ou a falta dele em relação à PNPD na ocasião de seu lançamento, os entrevistados confirmaram aquilo que foi descrito também em entrevistas em uma das pesquisas pioneiras sobre a PNPD, realizada por Camões (2013, p. 121):

A percepção dos dirigentes é que a temática de capacitação não tem reconhecimento no Brasil, em especial no setor público, e ainda é considerada como temática “menor” na gestão. As atenções em políticas não estão focadas em questões de gestão, menos ainda quando se trata de gestão de pessoas. Em virtude desse olhar que se desconhece as potencialidades do desenvolvimento humano nos processos de gestão pública, é que não houve um “patrocínio” político para que a PNPD fosse implementada de forma efetiva.

Outro fator importante demonstrado foi a preocupação quanto à possibilidade de uma aplicação puramente tecnicista do modelo de gestão por competências, e a falta de instruções mais claras sobre os objetivos fundamentais a serem alcançados. Fatores burocráticos podem causar entraves e falta de foco no desenvolvimento em todas as suas formas possíveis,

caracterizando uma preocupação com uma gestão de pessoas que precisaria atuar na posição de um recurso estratégico, considerando que, independente de quais “sejam os componentes que os governos identifiquem como prioridades para seus respectivos parâmetros de gestão de recursos humanos, eles devem procurar adotar uma abordagem holística e gradual às reformas de gestão de recursos humanos no setor público.” (ONU, 2006).

Os implementadores foram questionados sobre ferramentas e metodologias, das quais se recordam, utilizadas na implementação da política.

...acho que em 2009, quando mudou o reitor daí teve a transformação para Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Com o apoio da gestão, muito incentivado por eles, foi também nos oportunizado a discussão com o gabinete do reitor a partir daí fomos expandindo a política, expandindo as ações... O que a gente mais observava como ferramenta principal pelo menos utilizada até então em 2009 a principal era LNC, Levantamento de necessidades de capacitação, porque a princípio ainda não estava vinculado a avaliação. Na época acompanhamos a discussão da avaliação de desempenho, como sempre algo vinculado, né, avaliação e capacitação, apesar disso ainda não tínhamos um banco de dados e eu não me lembro nem se tínhamos um sistema, talvez o sistema ainda estava em desenvolvimento, o sistema de avaliações. A gente fazia reuniões nas unidades para explicar como gostaria que preenchessem o formulário, como que funcionava, e aí depois preenchiam, e se eu não me engano, mandavam depois por e-mail, por fax com certeza.. a gente foi de ano a ano aprimorando, né, o LNC, mas não se trabalhava ainda por competências. (D1)

Anteriormente, antes do censo se fazia mais identificando as aulas de capacitação, tinha um questionário que os servidores preenchiam que era um levantamento da capacitação, e durante um bom tempo eram mais questões abertas, eram questões que os servidores preenchiam e aos poucos a gente foi tentando mudar um pouco esse formulário mais em formato de competências. Mas eu imagino que com o censo foi algo que foi mais ao encontro ao que é hoje a nova política né. O próprio GT, de agora, depois que a gente tomou conhecimento desse novo Decreto o próprio GT se sentou pra tentar conhecer, entender o que estava escrito nesse novo Decreto, fizemos as análises de outras IFES, como é que as outras IFES estavam implementando. Além de diversas reuniões indo lá no CPD em função de como aplicar, a adaptação de sistemas e aí também conhecer os próprios setores da universidade pra gente poder seguir, entender e pensar em metodologias. (D2)

Nós conseguimos a partir de 2014 em um grupo de trabalho da UFRGS, começar a estudar a implementação da gestão por competências na universidade e aí a gente começou então sim a capacitação e hoje a gente já faz isso né. Através disso a gente tem competências essenciais do serviço público, tem competências institucionais, gerenciais de ensino, técnicas que orientam pra planejar a capacitação, porque os servidores respondem o censo a cada dois anos, censo de desenvolvimento, no qual o grau de competência é avaliado. Agora recentemente nós conseguimos avançar um pouco mais além da capacitação, então a gente está criando um banco de talentos, tentando trabalhar a perspectiva do reconhecimento e da valorização e tentando também ver se conversa com o PCCTAE, se avaliarmos as competências técnicas e se nos abirmos algum concurso público futuro a gente já quer também trabalhar isso. Competências que as pessoas marcaram que são relevantes e que o domínio é muito baixo, assim como trazer a aplicação das provas para o contexto público, e tentar trazer assim que o candidato consiga enxergar a UFRGS naquela situação. Trazer mais pra uma situação real de trabalho é um aspecto que a gente está avançando, tentar trabalhar com dados integrados sobre suas preferências individuais, sua formação, áreas de interesse futuro que isso possa subsidiar também futuras mobilidades, a ideia agora é tentar trazer de forma permanente essa aplicação pra UFRGS, é um ganho. E a pessoa responder uma pesquisa sobre o trabalho dela em sua relação com a universidade e tudo que se passou nesse meio tempo o que ela pode aplicar o que ela aplicou e tudo mais, então a gente está com este objetivo que também é uma ferramenta de implementação. A elaboração do PDP, relatórios anuais também, podem ser considerados como ferramentas para a implementação, o PDP como planejamento anual e o relatório dele como a comprovação da execução. (D3)

Bom, com relação aos afastamentos, foi preciso fazer adequação das legislações internas também, que já se tinha a respeito da licença para capacitação especialmente, que é a nossa, e acredito que o afastamento que é competência da DAF também vai sofrer alterações em

decorrência dessa nova PNDP com relação às capacitações aí eu já não saberia te dizer especificamente a não ser questão da parceria com a ENAP né. Já existia era uma discussão já anterior sobre competências, mas não tinha a ênfase se tem hoje, às vezes eu considero até um lado crítico, porque eu não acho que o conceito de competências vá trazer, vai elucidar todas essas situações e necessidades, então também a gente tem que ter cuidado na dose e se valer de outros instrumentos também para dar conta das necessidades. (D4)

Em suas respostas, os entrevistados também apontam as possibilidades que foram previstas, as quais poderiam gerar resultados muito positivos, mas ficam presentes ainda a instabilidade e os receios presentes nos momentos mudanças, que acabaram por gerar “um mosaico de ferramentas para a modernização da gestão dos recursos humanos. Elas são, por vezes, incoerentes e desconexas, e enviam mensagens fracas sobre as prioridades na gestão de pessoal” (OCDE, 2010, p. 20).

Os servidores do público-alvo também foram questionados, mas quanto a terem conhecimento ou não sobre a existência da política e, em caso positivo, sobre como tomaram conhecimento.

Sim. (PA1.1)

Sim. Pela página da EDUFRGS. (PA1.2)

Não. Acredito que foi pouco divulgada. Conheço mais as ações propostas pela UFRGS. (PA2.1)

Não. (PA2.2)

Não. Por aqui agora (PA2.3)

Sim. Na UFRGS, por intermédio de colegas e discussões a respeito de qualificações e aperfeiçoamento. (PA3.1)

Não. Através da EDUFRGS (PA3.2)

Não. Penso que tomei conhecimento do Decreto 9.991/2019 agora no que se refere a esses dados concretos. (PA3.3)

Sim. Para saber sobre a licença para capacitação no período do meu mestrado (PA3.4)

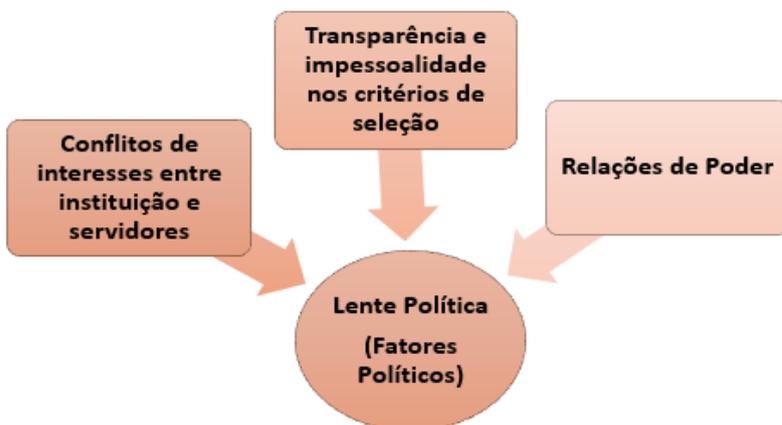
Ao analisar os retornos recebidos referentes ao conhecimento de ordem mais geral da PNDP, é possível perceber que para os dirigentes e implementadores, houve um primeiro momento de grande expectativa sobre a aproximação com a política em questão, a qual foi lançada com a ideia de promover mudanças, contudo, seu ferramental iniciou-se com lacunas, tanto conceituais quanto de instrução processual e operacional. As ações necessárias foram desde o princípio de adaptação e de engajamento para que se pudesse tomar as primeiras atitudes, e ao longo do tempo, especialmente nas ocasiões de mudanças de governo, começaram a ser enfrentados os problemas com a falta de pessoal e com as reduções orçamentárias, embora de maneira geral a política seja vista com bons olhos por ser um primeiro grande movimento

em favor da profissionalização. A ferramenta principal da qual recordam foi a gestão por competências, que foi criticada quanto aos riscos de uma aplicação puramente tecnicista e muitas vezes questionável, assim como foi elogiada sob o ponto de vista de ser uma ferramenta operacionalmente útil para o desenvolvimento de alguns fatores, como por exemplo, no processo obtenção de dados para elaboração do PDP. No âmbito da UFRGS destaca-se o Censo de Desenvolvimento como ferramenta considerada de sucesso, que inclusive fez com que a Universidade se destacasse dos demais órgãos, que em grande número não conseguiram evoluir neste aspecto. Como base legal, evocam seguidamente o novo Decreto (9.991/2019) como norteador dos processos realizados. Além disso, chama atenção o quanto que, especialmente o público-alvo desconhece a política que dá origem às suas oportunidades de desenvolvimento, da distância que ainda precisa ser observada para uma integração, uma maior homogeneidade no alcance das pessoas envolvidas, talvez resida aí uma necessidade a ser atendida pela Gestão de Pessoas interna e externa à universidade, no sentido de promover o compartilhamento de informações.

5.2.2 PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE POLÍTICA

Yanow (1990) menciona a lente política como ferramenta para análise da dinâmica inter e intragrupos, compreendendo a possibilidade da existência do conflito como parte integrante das relações humanas, pois se cruzam interesses, poder, influências, negociação, construção de coalisões e barganha, sendo estes os termos analíticos chave. As categorias definidas para essa finalidade são lembradas na Figura 18 a seguir:

Figura 18 – Categorias de análise definidas para a Lente Política



Fonte: Elaborado pela autora com base em Yanow (1990).

5.2.2.1 Conflitos de interesses entre instituição e servidores

Ao questionar a gestora e os implementadores sobre a relação entre a oferta gerada via PNDP e sua convergência com as demandas institucionais e dos servidores, perguntei se é possível observar convergências entre essas diferentes demandas, e as percepções foram as seguintes:

[...] mas aí tem muita relação com a forma como órgão conduziu, acho que a EDUFRGS sempre trabalhou alinhada ao PDI, trazendo sempre essa questão da importância do fazer ligado ao como a universidade está olhando para o futuro e o fazer profissional. O plano de desenvolvimento traz isso, ele quer o servidor com um olhar sistêmico e o plano encaixa isso, na hora que a gente vai escolher a atividade ela tem que estar ligada aos objetivos institucionais. (V.PGP)

A articulação de um Decreto que tem um peso muito grande na Universidade, ele legitimou nosso trabalho, legitimou para trabalhar por competências, nos legitimou para qualificar o diagnóstico e nos legitimou para fortalecer uma demanda de qualificação e aperfeiçoamento mais consistente mais próximo da realidade...a gente tem avaliação de reação, e agora com gestão por competências tem esse resultado mais fidedigno quando tu vai lá cruzar com a gestão por competências via sistema. E pelas as próprias chefias, acredito que deva estar sendo analisada nos planos de desenvolvimento individual da avaliação de desempenho onde as chefias colocam ali as propostas de desenvolvimento. Eu acho que a avaliação de desempenho dá um feedback também para a capacitação para ver se os conteúdos proporcionados, sejam eles por educação formal ou institucional ou as outras linhas de qualificação, e outras instituições por meio de bolsa né, de incentivo educacional ou aperfeiçoamento, ações de capacitação e aperfeiçoamento de curta duração, eu acho que é possível perceber sim. Eu tinha contato com os resultados da avaliação e fazia também parte do comitê gestor da avaliação de desempenho na UFRGS dos GTS, então eu tinha acesso à informação e via que de fato nosso trabalho não estava distante da realidade. (D1)

Acho que sim, com relação às demandas institucionais em função de reduzir os gastos públicos, então isso, nesse novo Decreto, tem muito da redução e da transparência, eu acho que sim. (D2)

Acho que sim, a gente na EDUFRGS também tem como premissa que o nosso escopo não é atender todas as demandas da universidade principalmente em função da diversidade dos cargos e das atuações que nós temos então a gente tem mais de 200 cargos no PCCTAI mais a carreira docente, EBTT e magistério superior e as especificidades são inúmeras né, então o que a gente tem como propósito, é atuar nas demandas mais transversais que é comum ao maior número de servidores, que é o mais comum em âmbito docente, em âmbito técnico, em âmbito gerencial, que daí tem essa interseção entre as duas carreiras, então o que a gente não atende a gente consegue fazer com que as ações externas atendam...Eu acredito que sim, acredito que o estímulo que a PNDP trouxe criou esse ambiente propício ao desenvolvimento contínuo. (D3)

Olha eu acho que é o que se procura fazer né, eu acho que esse é o grande desafio, assim, aproximar as duas pontas, né, aproximar o nível estratégico do nível operacional, se tornar interessante os objetivos estratégicos para que as pessoas, os demais interessados, enfim, que se interessem em se desenvolver naquilo. Mas eu acho que sim, eu acho que é possível ver esses resultados sim, e eu acho que só o fato de ser transparente essa procura torne as coisas melhores. Acho que a escola transparece isso de querer aproximar de querer buscar o melhor interesse para o servidor, mas que também se adéque às necessidades da instituição me parece que essas pessoas reconhecem, então acho que só por esse fato também as pessoas já se sentem acolhidas e atendidas as suas necessidades de certa forma. (D4)

Os servidores entrevistados afirmam entender como importante a convergência entre os objetivos individuais e os objetivos institucionais, trazendo à tona neste contexto, a importância de existir um planejamento estratégico maior, no sentido de contemplar as diretrizes da política nacional, mas também um planejamento estratégico local, em que possam ser consideradas as

percepções dos atores internos. Cabendo lembrar que, conforme publicação anterior a esse estudo, nos casos de insucesso na implementação da política, “quando questionados sobre os fatores que interferiram na não implementação da PNDP... nos Ministérios em que nenhuma ação foi feita nesse sentido, os entrevistados relataram a ausência de planejamento estratégico” (CAMÕES, 2003, p. 150).

5.2.2.2 Transparência e impessoalidade nos critérios de seleção

Retorno recebido do público-alvo ao serem questionados sobre os critérios utilizados no processo de seleção da EDUFRGS para participação em capacitações, no que se refere à transparência:

Boa. (PA1.1)

Muito bom. (PA1.2)

Nunca tive problemas para participar de capacitações e acredito que os critérios são transparentes. (PA2.1)

Conheço pouco dos critérios de seleção. Penso que eles poderiam ser mais bem divulgados. (PA2.2)

Me parecem justos (PA2.3)

São critérios claros e objetivos, que garantem a lisura do processo. (PA3.1)

Confesso que nunca "parei para pensar" sobre esse processo e não tenho conhecimento da transparência. (PA3.2)

Na minha percepção, trata-se de um processo transparente que demanda ampla documentação por parte do candidato perante as instituições envolvidas. (PA3.3)

Os critérios parecem-me claros e universais. (PA3.4)

A transparência e a impessoalidade reconhecidas nas respostas dos participantes, são valores intrínsecos às diretrizes do Novo Serviço Público, assim como descrito na Figura 2. Dentro dos princípios elencados por Denhardt e Denhardt (2003), está a necessidade de um pensar estratégico e um agir democrático dentro das organizações públicas. Vinculado a isso, também, em âmbito maior, “a intenção é realizar a alocação estratégica de recursos, para promover o desenvolvimento sustentável do país, ao mesmo tempo em que se confere melhor qualidade ao gasto público” (BITTENCOURT, 2008, p. 51).

5.2.2.3 Relações de Poder

Nas entrevistas, com implementadores e gestora, as relações de poder foram enfocadas em pergunta sobre resistências encontradas nos períodos anteriores e atuais para a implementação da PNDP. Os excertos a seguir tratam desse assunto.

No início houve resistência porque existe todo o movimento sindical que acompanha os acontecimentos e via de uma outra forma, tinha já trazido um histórico lá no início da construção da carreira, com a FASUBRA, de uma universidade que tivesse um desenvolvimento dos técnicos de uma forma diferente, contestou algumas coisas do Decreto, mas institucionalmente a UFRGS seguiu as orientações do Decreto. Teve muita resistência antes, no ano de 2005, quando foi implantado todo o novo plano de carreira, porque nós tínhamos na carreira o desenvolvimento por capacitações realizadas, que não foram muitas delas incorporadas no novo plano de carreira gerando insatisfações e isso coincidiu com o surgimento do Decreto no ano seguinte. Na época parou todo o processo, houve auditoria, foi difícil, mas se conseguiu implementar a nova carreira e também começar a implementação da nova política de desenvolvimento. Mas nesse momento atual de mudança de Decreto não se teve muita manifestação das entidades, talvez em função da pandemia. (V.PGP)

Então, eu peguei um período de gestão muito bom né, peguei o governo Lula, o governo Dilma, na ocorrência do golpe eu já estava saindo, fiquei por dez anos em uma gestão com recursos com expansão, né, peguei todo o Reuni... Então, eu te confesso que foi um período muito bom, teve poucas resistências. Algumas resistências, poucas, que talvez tivéssemos na época seriam com o sindicato, mas nunca assim disseram abertamente que tinha resistência em relação à política não, porque a gente sempre levou a eles, eu tinha uma conexão bem próxima com eles, eu procurava sempre estar dialogando, sempre estar aberta a reuniões com sindicato na época, o que trazia bastante transparência do nosso trabalho e aí acaba que o pouco de resistência que tinha, ela se diluía. Foi um bom momento. Realmente para o ponto de vista financeiro, orçamentário, foi um bom momento, inclusive um bom momento de gestão, a discussão mesmo em gestão metodológica era diferenciada. (D1)

Sinceramente como eu não estava na direção eu não me recordo, não participei muito, eu acho que resistência assim, até porque o nosso setor não tinha contato direto com o sindicato, mas agora atuando mais o que eu sinto algumas dificuldades nesse novo decreto em função do GT que eu estou coordenando e que tem coisas assim que não andam, que dá uma agonia, por exemplo, né, a publicação dos gastos com o pessoal, nós conseguimos fazer a publicação dos nossos, o que a gente trabalha hoje que é sobre a capacitação, mas tem outras coisas que fogem da gente... uma certa dificuldade eu vejo muito nas pessoas, esbarra nas pessoas, dificuldades de outros setores encaminhar. E a própria mudança da jurisdição do Reitor agora e do nosso Pró-Reitor, a questão aquela do edital que nós fizemos do processo seletivo para os servidores que querem ingressar no mestrado, doutorado, que pediram afastamento, tem todo um edital que a gente fez e aí chegou, fizemos, encaminhei lá para o nosso Pró-Reitor e aí... vamos esperar... Então acho que estas dificuldades existem para nós, de andamento, das pessoas, das mudanças de direção, (D2)

Eu não recordo de uma resistência organizada e que tenha nos impactado de alguma forma específica, até porque, a gente trabalhou o desenvolvimento dos subsistemas de gestão de pessoas, inclusive da gestão por competências, mas não necessariamente dando esse nome de gestão por competências. Embora a gente fale de competências, claro, é fato que há uma resistência, porque muitos acharam que a gente vai implementar um modelo que foi concebido para iniciativa privada, tanto que de fato a gente encontra várias barreiras para implementá-lo na gestão pública. Mas o que a gente fez, a gente usou o que ele preconiza como possibilidade de melhoria na gestão, a partir deste modelo e é isso que a gente trabalhou, não necessariamente dando a informação do público geral que é a gestão por competências né, mas introduzindo os seus princípios naquilo que era de fato, que fazia sentido vir para a administração pública e pra uma atuação na universidade. Então eu acho que a forma como a gente trabalhou talvez fez com que não houvesse uma resistência tão grande, suponho eu, porque eu não percebi tanto essa resistência... a gente customizou porque a universidade precisa ir para o que faz sentido para a universidade, e tem um modelo, a gente usou o que o modelo tem de bom pra melhorar a gestão de pessoas. (D3)

Olha eu acho que talvez nada que comprometa a atuação da escola nas nossas ações, mas a gente sabe que têm assuntos sensíveis que acabam não indo adiante sendo de certa forma engavetados enfim e não há interesse, mas não é só. Ah, às vezes não há interesse que se desenvolva, é algo que parece que a própria instituição não sabe como dar conta de determinados temas, então acaba deixando falado e suas relações com as outras instâncias como sindicato enfim isso sempre também foi muito sensível né. (D4)

As relações de poder também são definidoras quanto ao que será ou não desempenhado para a execução de uma política pública. Dye (2010), por exemplo, declara que o conceito de política pública irá englobar as escolhas dos governos sobre o fazer ou não fazer. Para ele, as

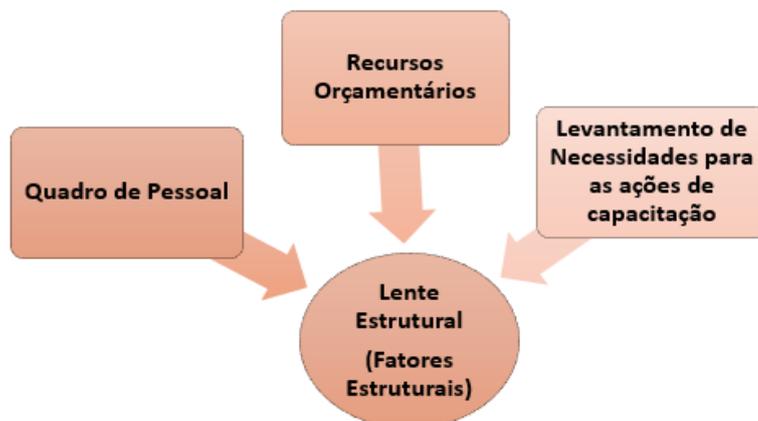
políticas públicas poderão organizar e regular burocracias, arrecadar impostos, distribuir benefícios, entre outras coisas, e essas iniciativas também serão reproduzidas em nível micro pela gestão local. Trata-se de “uma série de decisões inter-relacionadas de um ator ou grupo de atores no que tange aos objetivos a serem alcançados por determinada política” (CAMÕES, 2003, p. 39).

Nesse sentido, nos assuntos relacionados à Lente Política, de forma quase unânime os entrevistados afirmam que é possível identificar convergência entre os objetivos institucionais e demandas gerais dos servidores. Além disso no início da implementação não identificam grandes resistências, recebendo inclusive forte apoio interno, contudo, as dificuldades passam a ser enfrentadas mais fortemente nas questões operacionais, nos entraves burocráticos e nas mudanças governamentais. Aparece um apontamento referente a um aspecto positivo, quanto à previsão de redução dos gastos públicos e da transparência, que são abordados no Decreto mais recente. Por outro lado, surge manifestação de resistência à integralidade da concepção da gestão por competências, assinalando que houve necessidade de adaptação e ampliação conceitual para aplicação no âmbito público. Também, foi brevemente abordado o problema do tratamento dado a alguns assuntos sensíveis relacionados à política, que por vezes acabam sendo abandonados frente às dificuldades de resolução ou mesmo de possíveis confrontos com outras instâncias. Ainda, a maior parte dos servidores público-alvo afirma não ter críticas quanto aos critérios internos de seleção para sua participação nas ações originárias da política, ressaltando mais uma vez apenas a falta de uma divulgação mais adequada e com maior alcance.

5.2.3 PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE ESTRUTURAL

A Lente Estrutural propõe a análise da organização com suas regras comportamentais e seu desenho institucional. Alguns autores, ao falar sobre o perfil esperado dos gestores públicos, mencionam questões estruturais na função de pilares de execução, dizendo que eles precisam “ser capazes de avaliar riscos, fazer julgamentos com precisão e agilidade, reconhecer problemas e interesses, gerenciar diversidade de atores envolvidos, negociar e gerenciar acordos, repactuar regras...” (AMARAL, 2006, p. 560). Estão integradas aí as noções e práticas de controle, autoridade, alocação, considerando os elementos estruturais como sendo determinantes para o sucesso da implementação. (IANOW, 1990). Aspectos definidos conforme Figura abaixo:

Figura 19 - Categorias de análise definidas para a Lente Estrutural



Fonte: Elaborado pela autora com base em Yanow (1990).

Em se tratando de aspectos gerais relacionados à implementação sob o ponto de vista da lente estrutural, os gestores e implementadores foram questionados sobre os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP na UFRGS:

No âmbito da instituição, como não tivemos a dificuldade da resistência na implementação, foi muito natural porque a UFRGS sempre teve um espaço para o desenvolvimento, isso foi uma herança que foi indo e só foi crescendo, pois já tivemos uma divisão específica, um departamento que cuidava dessa área e depois mudou se transformando para Pró-Reitoria de recursos humanos.. (V.PGP)

Acho que em primeiro lugar o apoio da administração da universidade, do Reitor né, e depois em segundo lugar na verdade não menos importante né, mas junto com o apoio da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, na área de gestão de pessoas, nesse sentido... E não menos importante também, mas em outra esfera, é o apoio das chefias, não adianta nada não termos o apoio das chefias imediatas dos servidores. Também não adianta nada ter um lindo programa de capacitação, um lindo sistema ou lindos sistemas de diagnósticos de necessidade de capacitação, ou seja avaliação de desempenho gestão por competência se na ponta as chefias imediatas não apoiarem, não liberarem seus servidores para se capacitarem. Também para execução dos conhecimentos, que não adianta o servidor estudar, seja na educação formal ou no aperfeiçoamento, ele estudar e não conseguir implementar porque não tem apoio institucional, para isso não tem apoio da chefia imediata, não tem apoio da administração da Universidade, e aí o seu conhecimento fica só para ele. Todas essas dimensões são importantes, mas eu acho que acima de tudo, sem o apoio do Reitor eu acho que tu não vais a lugar nenhum para gestão de política de capacitação na Universidade. (D1)

Eu acho que um grande desafio nesse sentido é o tamanho da instituição e a variedade de áreas de conhecimento a serem atendidas, corre o risco de ficar oferecendo mais do mesmo que é o que atende na grande maioria. Mas lá pelas tantas, essa grande maioria já pode até estar saturada de oferta e aqueles outros específicos a gente não conseguir dar conta e não sei o quanto realmente a escola teria condições de dar conta, talvez tivesse que ter políticas em cada unidade, em cada local para dar conta dessas individualidades... na ponta, fica carente desse apoio institucional, assim a gente também acaba não dando conta, né, eu vejo esse como um dos principais problemas sim. (D4)

Os entrevistados apontam o apoio da gestão da Universidade como sendo o essencial para que a implementação possa ocorrer. Afirmam que esse pode ser o principal fomento ou ainda a principal barreira. Sob esse ponto de vista, os gestores terão papel chave definidor nas possibilidades de sucesso ou fracasso da execução. Ao questionar sobre outros fatores que são intervenientes no processo de implementação da PNNDP, essas foram as percepções para cada aspecto:

5.2.3.1 Quadro de pessoal

São fatores fundamentais que se tenha disponibilidade. As atividades só aumentam e o número da equipe não aumenta, então, todos estão sobrecarregados, e a gente sabe que ter o recurso para fazer é indispensável, mas não se tem. Vem muito a demanda, mas não se dá muito suporte. Cada capacitação tem muita demanda e desdobramentos, recursos humanos e recursos físicos são necessários, mas não tem um olhar para o que tudo isso demanda... Acho que nossa equipe faz milagres, faz mágicas, com os desdobramentos que vieram com a política cada componente de equipe investiu bastante, muita energia... (V.PGP)

Junto a isso, junto ao aumento de orçamento nós tivemos também um apoio para ampliação da equipe de capacitação, que sem isso não seria possível sem essa ampliação e qualificação dessa equipe nós tínhamos o apoio. Tivemos o apoio também para que se qualificassem em Brasília, ou em outros locais onde houvesse cursos relacionados à gestão por competência, a gestão da capacitação, a política nacional [...]. Esses aspectos são fundamentais porque claro, sem o apoio da administração, eu vejo o apoio da administração central como principal porque ele vai designando a expansão, vai designar servidores, vai permitir a expansão do quadro de servidores, o quadro de pessoal, assim como da expansão, do aumento do orçamento. (D1)

Olha eu acho, assim, que a gente tem que ter um apoio sempre da gestão para que as coisas aconteçam...e eu acho sempre importante a gente caminhar junto com o sindicato, por exemplo, a gente sempre tem que estar dialogando o máximo com as unidades. Eu acho muito importante ter sempre um diálogo com a Universidade, com um público alvo mesmo, porque o censo é ótimo, uma amostra que a gente tem representativa, mas nem todos preencheram, principalmente aqueles servidores, que tem um nível de instrução inferior, às vezes as pessoas não tem muita chance de familiaridade com a tecnologia então mais nesse sentido. É eu acho que dessas pessoas, muitos estão sobrecarregados por isso mesmo muito do que a gente não conseguiu implementar agora é em função de que a gente acaba fazendo várias coisas ao mesmo tempo, mas com certeza, claro, a gente precisa também do recurso orçamentário, esses dois como fatores fundamentais. (D2)

Um outro exemplo aqui é que o Decreto 5.707/2006, que previa um sistema de gestão por competências que o governo federal não conseguiu criar e a gente avançou mesmo assim, não com o sistema federal, mas com o nosso método, o nosso modelo, e aí teve um apoio institucional pra criação dos GTS, colocar hora de trabalho dos servidores no GT então acho que vários fatores principalmente orçamentário e de pessoas, vão dar visibilidade às ações da escola e as destinar, de aumentar o quadro, o próprio quadro da escola. Esses fatores sem dúvida foram decisivos para que a implementação fosse mais efetiva. (D3)

Ao mesmo tempo que se enfrenta as dificuldades orçamentárias, não se tem gente suficiente para dar o suporte necessário. É um problema que não sei se dizer qual é a solução a não ser o remanejamento e constantes aberturas de turmas dentro das possibilidades, aí são as limitações que sempre se tem. E o quadro de pessoal é fundamental, com certeza. (D4)

Comodismo de não querer mudar interfere no processo de implementação da PNNDP na UFRGS, porque sempre foi assim. (PA1.1)

Acho que o mais relevante é o desinteresse das pessoas (governo, docentes e TAEs) na capacitação de servidores (PA1.2)

Incentivo das chefias e dos setores para proposição de cursos, ..., apoio institucional para incentivar a participação dos servidores e para divulgar os cursos propostos. (PA2.2)

Vontade política. Interesse do governo em capacitar seus servidores (PA2.3)

Um dos fatores que interfere é a falta de comunicação entre os diferentes setores/órgãos responsáveis pela implementação e execução da PNDP, pois falta maior entendimento e compreensão do amplo alcance da política. (PA3.1)

Busquei informação quanto ao Plano Nacional de Desenvolvimento e deparei-me com esta informação: " (...) • Construção de modelos "informais de capacitação e desenvolvimento" de baixo custo (aprendizado no ambiente, pesquisas, tutoria/coaching);" (Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/pndp.pdf> >). Essa informação pode chocar-se com uma proposta de capacitação, visto que povos com acesso a uma educação de qualidade são aqueles que atingem um melhor PIB, além disso, apresentam melhores índices de saúde. Imagino que a implementação do PNDP deva acompanhar políticas públicas que assegurem transparência, logo, propiciará o estabelecimento de uma relação de confiança entre as partes. (PA3.3)

No sentido negativo, a pouca adesão ao espírito dessa formação entre os dirigentes. Como positivo, a palpável abertura à qualificação entre os servidores. (PA3.4)

O quadro de pessoal é visto pelos respondentes como o braço fundamental de operacionalização na implementação. Além disso, as motivações desses trabalhadores também serão definidoras na execução. Scott (1998), entende questões como motivação, liderança e relacionamento interpessoal como sendo fatores fundamentais na gestão organizacional. Scott (1998) chama a atenção aqui para o fato de que as políticas de gestão do trabalho ou de gestão de pessoas passarão pela adaptação do quadro de pessoal, dos meios de produção, mas que, o grande desafio será fortalecê-las.

5.2.3.2 Recursos orçamentários

O espaço físico é muito limitado, a prioridade são as aulas da universidade. São diversos fatores, mas não tem muito investimento... É difícil, precisávamos de recursos melhores, espaço físico e pessoal são muito importantes. Faltou um pouco de visão sistêmica de quem orienta. Acho que isso é uma dificuldade. (V.PGP)

...houve um apoio incondicional para que a gente implementasse essa política, e junto a isso, porque só o apoio verbal não é o suficiente, a gente teve um apoio orçamentário uma expansão gradativa ano a ano aumentando o orçamento para que nós investíssemos na execução da política interna e atendimento à PNDP, a política interna de desenvolvimento. (D1)

Pois é, olha a gente está em um momento melhor agora, né, eu acho que agora a Escola está com uma possibilidade mais, assim, de pensar até estrategicamente. É que antes eu acho que a gente ia fazendo de tudo um pouco, então acho que a gente está em uma fase melhor para pensar em capacitações e mais estratégicas para a universidade. Pensar mais e não ficar só no automático, de focar mais, mas com relação a recursos orçamentários acho que ainda hoje a gente está conseguindo, implementar o Incentivo Educacional, por exemplo, que é bem importante. Não sei agora como vai ser com a nova gestão, sinceramente não sei, mas eu acho, assim, com relação ao quadro de pessoal seria mais assim na própria escola no nosso próprio setor. (D2)

Com certeza, acho que patrocínio da alta administração sem dúvida em termos não só de orçamento, mas de visibilidade para as ações que são promovidas pela escola, né, fundamental, acho que também a gente conseguiu dar um outro tom pra implementação da PNDP quando a EDUFRGS passou a divisão de capacitação para a EDUFRGS, porque a gente conseguiu introduzir a questão da educação formal. Também tem patrocínio da administração porque representa um investimento financeiro bastante significativo. (D3)

A lacuna orçamentária pode levar a duas consequências assim eu imagino né, ah não tem orçamento para determinada capacitação que seria, poderia estar mais adequada ao contexto da Universidade, não, mas então tu faz lá pela ENAP, mas lá pela ENAP eu vou aprender por exemplo pregão na forma que todo país aprende eu não vou aprender pregão como a Universidade, os meios que a Universidade tem para fazer isso. É uma perda assim né, na qualidade das capacitações que se pode ofertar. (D4)

Os recursos que a UFRGS recebe para qualificar seus servidores. (PA2.1)

Dentre os fatores que afetam a implementação está...disponibilidade orçamentária para pagamento dos ministrantes (PA3.2)

Na visão dos respondentes, inicialmente o orçamento da instituição foi adaptado às necessidades de capacitação. Contudo, com o passar do tempo e com as mudanças governamentais e de gestão interna, o apoio financeiro e o aporte para gastos com o desenvolvimento de pessoas passam a ser comprometidos, tornando-se atualmente uma preocupação. Este tema também remonta a um dilema muito presente no âmbito público, que é o da alocação orçamentária em tempos de diminuição de autonomia e de aporte financeiro, como o que foi vivenciado pelas instituições de ensino a partir da Emenda Constitucional nº 95 mencionada neste estudo.

5.2.3.3 Levantamento de necessidades para as ações de capacitação

Com relação à percepção quanto aos mecanismos de Levantamento das Necessidades de Capacitação através do Censo de Desenvolvimento como ferramenta, obtive o seguinte retorno:

...temos junto com a política um instrumento novo e maravilhoso que é o Censo que traz as necessidades de todos os pontos, e se eu me enxergo naquela oferta com certeza eu terei motivação para me qualificar... (V.PGP)

É muito interessante, pois é preciso enxergar as necessidades das Unidades Acadêmicas para poder se ter uma noção de toda a Instituição. (PA1)

Muito boa ideia. (PA2)

Acredito ser uma forma adequada para conhecer as necessidades dos servidores. (PA3)

Parece-me uma boa ferramenta, mas depende de termos servidores devidamente qualificados e dispostos a ministrar os cursos sugeridos. Acho que junto com as sugestões de cursos poderiam ser sugeridas também pessoas para ministrar os cursos, ou indicação de cursos gratuitos disponíveis em outras plataformas, como a ENAP. (PA4)

Acho válido para se poder fazer um trabalho melhor. (PA5)

O censo possibilita que as capacitações sejam planejadas e realizadas em prol dos anseios dos servidores, de modo a atender suas demandas. (PA6)

Enxergo como essencial o Censo de Desenvolvimento, pois precisamos oferecer aos servidores não aquilo que enxergamos ser importante, e sim o que validamos que é importante. E essa validação envolve saber o que o nosso público está buscando, entendendo suas necessidades e encontrando formas de saná-las. (PA7)

Busquei na edição 2019 a proposta de definição "(...) ações de promoção do bem-estar e do desenvolvimento no trabalho e para aperfeiçoar políticas e práticas de gestão de pessoas. As informações também servirão para a Universidade identificar aspectos que podem ser melhorados na administração das unidades" (Disponível em: adaptado de: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/censo-de-desenvolvimento-de-servidores-recebe-respostas-ate-25-de-outubro>>). Essa definição do Censo de Desenvolvimento se assemelha aos propósitos investigativos do Núcleo de Avaliação da Unidade (NAU), visto que ambos buscam tendências institucionais com o propósito de propor aprimoramentos, logo desenvolvimento institucional. esse desenvolvimento perpassa o pessoal e reverbera no institucional. Assim sendo, trata-se de um desenvolvimento institucional. (PA8)

Não sei ao certo o resultado desse mecanismo, mas é basicamente democrático, por isso interessante. (PA9)

O Censo de Desenvolvimento adotado pela UFRGS corresponde a uma iniciativa inovadora, como previsto na PNDP, e conforme estudos demonstrados no levantamento de produções, raras instituições conseguiram estruturar o processo de levantamento de necessidades para que pudessem destinar melhor sua oferta de capacitações. Essa ação, bastante elogiada pelo público alvo, faz parte do processo de modernização, visto como necessário por muitos estudiosos do tema. Como descrito por Richard (2009), no aperfeiçoamento do processo de formação do funcionalismo público brasileiro também há necessidade de se mapear competências e processos, com o estabelecimento de bases de dados atualizadas e com o alinhamento de estruturas de incentivo.

E sobre a interferência da Gestão por competências, que inclusive deu origem ao Censo de Desenvolvimento em seu formato atual, as percepções dos implementadores sobre haver ou não benefícios originados dessa ferramenta, são as que seguem:

Fui uma das pessoas que impulsionou para que viesse para a universidade A gente já fazia parte do comitê gestor da PNDP regional, e a gente via como que poderia melhorar ou qualificar o atendimento às demandas de capacitação de uma forma mais aprofundada com relação à universidade, mais relacionada às necessidades de trabalho específicas...nessas andanças eu conheci os professores da engenharia de produção que estavam implementando internamente. Eles fizeram consultoria sobre uma situação de implementação de Gestão por Competências. E lá eu tomei conhecimento desse trabalho que eles tinham desenvolvido nesse ministério e que era sobre gestão por competências relacionado ao programa de capacitação. Então eu convidei os professores para fazer uma reunião com os Pró-Reitores para agente falar sobre este projeto, apresentar este projeto e avaliar a possibilidade de fazer a implementação na UFRGS... se iniciou esta discussão com o pessoal da engenharia de produção. Convidamos o CPD para fazer parte também, para desenvolver o sistema e aí, bom, obviamente eu fiz esse movimento porque eu já visualizava a gestão por competência como uma metodologia que poderia vir a qualificar a demanda para a capacitação e também a execução dos projetos alinhados a essa demanda, mas adequada às necessidades de trabalho de fato, do local de trabalho e não das atividades de trabalho somente, nem pela descrição do cargo, seria uma mediação assim, mais qualificada. (D1)

Eu acho que sim, inicialmente a gente começou a trabalhar mesmo com gestão por competências foi com a aplicação do Censo efetivamente e aí com certeza através do Censo a gente pode identificar as lacunas de competências daqueles servidores que responderam o censo. Com relação ao banco de talentos também e esse tipo de coisas, a gente pode identificar prováveis servidores que pudessem colaborar com as capacitações. Acho que a Universidade em relação às outras ela estava num patamar mais acima também né de já trabalhar com isso, e muito que veio assim no Decreto e no próprio PDP...na realidade eu acho que as outras instituições que não estavam atuando tiveram um passo bem menor do que nós porque a gente já estava trabalhando com isso. Mas acho que para as outras instituições sim, que eles tiveram

que se moldar, acho que não usavam a gestão por competências né, estão se familiarizando mais. (D2)

Eu acho que sim porque a gestão por competências, ela preconiza como plano de fundo a proposta de que a gestão de pessoas primeiramente tenha uma atuação cada vez mais estratégica, vinculada aos objetivos organizacionais, então ela sempre chama pra isso em tudo. Ela nos força a olhar para o nosso PDI, por exemplo, a olhar pro nosso plano de gestão, pensar o quanto que nós enquanto área de gestão de pessoas estamos nos organizando pra viabilizar que nós e também os servidores de outras áreas da Universidade, a partir dos subsistemas de gestão de pessoas, se desenvolvam pra dar suporte ao atendimento do objetivo da instituição. Então, de uma forma mais macro, ela sempre vai beneficiar a gestão de pessoas e a partir das atividades da gestão de pessoas para todos os demais servidores. Então a gente dá um tom mais estratégico para a oferta da capacitação ... e tudo mais já é algo que é diagnosticado como um gap e que é estratégico pra UFRGS. Nesse novo decreto de 2019 perdeu força porque eles entendem que nem todos conseguem, não tem maturidade. Ok que muitos realmente não conseguiram avançar e os que querem chegar neste caminho e tudo mais, mas não tem ali uma orientação maior e por tu não fazer isso tu acaba desestimulando quem não fez a fazer né, acho que é uma grande perda nesse sentido. (D3)

Eu acho que tudo vai um pouco do enfoque que é dado, né, quais as referências que vão ser utilizadas para compreender competências, a gente pode entender como algo vinculado, algo instrumental relativo ao trabalho, o que de certa forma inibe o desenvolvimento mais abrangente das pessoas, mas a gente também pode entender competência como algo mais abrangente, conforme o enfoque que é dado. Eu sinceramente não sei ainda em que caminho a gente está, se está fechando muito ou não, às vezes eu fico preocupada que sim, que estejamos muito no caminho do instrumentalismo da capacitação, o que contraria até as diretrizes da formação da escola e da legislação do PCCTAE que traz outros princípios para elaboração das ações do desenvolvimento. (D4)

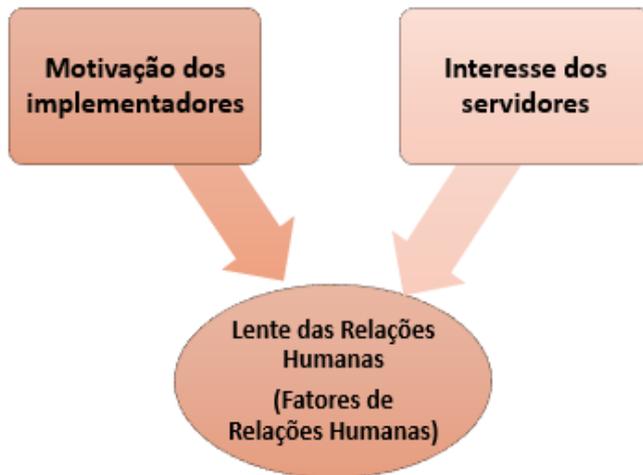
Ao analisar as respostas recebidas, temos que os fatores constantes na lente estrutural são considerados determinantes para o sucesso ou fracasso do processo de implementação, pois passam por questões que vão desde a possibilidade de execução de qualquer ação até as possibilidades de interação. Neste âmbito estão contidos os fatores essenciais, como recursos financeiros e de pessoas, sem os quais nada pode ser feito, bem como, as ferramentas adequadas e o apoio da gestão, que são apontados como determinantes. É possível observar que todos apresentam uma visão positiva em relação à adoção do Censo de Desenvolvimento como ferramenta, ainda que em alguns casos sejam observados pontos de atenção. O fator mais questionado é a adoção da gestão por competências. Esta permanece com carência de esclarecimentos sobre as expectativas governamentais para sua aplicação, visto que a legislação basilar apontou a determinação de uso do conceito, contudo, após revogado o Decreto 5.707/2006, não houve novas instruções que elucidem a compreensão conceitual presente no entendimento governamental, e que forneçam esclarecimentos operacionais ou instruções práticas sobre essa adoção.

5.2.4 PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE DAS RELAÇÕES HUMANAS

Esta lente destina seu foco de análise aos comportamentos interpessoais e individuais dos atores envolvidos no contexto organizacional, considerando na análise suas motivações e

necessidades, além dos papéis psicológicos e sociais. Estão na Figura a seguir as categorias definidas para a lente das Relações Humanas para a análise aqui elaborada.

Figura 20 - Categorias de análise definidas para a Lente de Relações Humanas



Fonte: Elaborado pela autora com base em Yanow (1990).

5.2.4.1 Motivação dos implementadores

A seguir constam excertos dos depoimentos em que a motivação dos implementadores foi mencionada:

A equipe precisa vestir a camiseta e executar tudo. Isso tem na nossa equipe. Não é por acaso que a universidade é primeira colocada nos rankings, tem a questão do ensino sim, muito importante, mas a gestão também, está por trás de tudo isso e a atuação da equipe é fundamental. (V.PGP)

Há uma questão que está muito mais talvez no perfil de quem está fazendo a gestão de capacitação dentro do órgão avançar para aquilo ou não. Então eu acho que ela tem uma participação importante porque ela sempre dá respaldo para quem quer fazer aquilo. No entanto, por ser algo que inicialmente não teve uma Instrução Normativa, depois que fez um detalhamento não exigiu como está exigindo agora esse novo Decreto, que há várias questões que a gente não concorda, mas ele forçou os órgãos a operacionalizarem algumas coisas que são importantes, ele fez essa cutucada. E a atuação das pessoas que visualizaram e colocaram em prática por motivação interna é fundamental, sem dúvidas. (D3)

5.2.4.2 Interesse dos servidores

Os servidores público-alvo também realizaram registro de suas percepções a respeito do interesse de maneira mais ampla.

A motivação e a disposição para mudança são necessidades importantes para implementação da PNDP. (PA1)

O interesse dos servidores afeta o processo diretamente, seja de forma positiva ou negativa (PA2)

Motivação e interesse são aspectos fundamentais, sem motivação e disposição para mudanças, a implementação e execução da PNDP terá muitas dificuldades. (PA3)

Penso que a motivação e a disposição interferem muito no aprendizado e rendimento dos servidores que realizam os cursos. O incentivo das chefias também é um fator importante, principalmente nas modalidades presenciais, quando muitas vezes é preciso se ausentar do local de trabalho por algumas horas. (PA4)

A política. o governo. que não se importa com as pessoas nem seu pessoal (PA5)

É necessário que haja conhecimento dos objetivos e aplicabilidades do PNDP no contexto da Universidade, para que, dessa forma, os servidores possam contribuir com a implementação e execução da política. (PA6)

Entendo que tudo que fazemos tem um propósito. Dentro desse propósito estão imbuídos esses aspectos pessoais. Quando estamos motivados a sair da nossa "zona de conforto", quando enxergamos os benefícios nos projetos/ações, tudo se torna mais prazeroso. E, conseqüentemente, a implementação é satisfatória, independente do resultado alcançado (PA7)

Os aspectos pessoais e as relações interpessoais nesse processo de implementação do PNDP são inevitáveis. Trata-se de pessoas, as quais estão sujeitas à inúmeras variáveis, dentre elas: doenças graves como câncer, por exemplo, nelas e/ou em companheiro(a), filho(a), pais idosos e assim por diante. No entanto, o ser humano é movido por desafios e questões afetivas, grupos colaborativos com seus pares, tendem a propiciar melhores resultados nesse processo de execução do PNDP. (PA8)

Creio por depender da ação e do desejo individual do servidor, no sentido de procurar capacitações para o seu aperfeiçoamento por entendê-las necessárias. (PA9)

É possível perceber que, na opinião geral dos respondentes, a Lente das Relações Humanas encerra fatores fundamentais, e que, sem a participação motivada e sem o interesse dos servidores, nenhuma execução poderá ser realizada com êxito. Para Yanow (1990), que define essa lente como possibilidade de ferramenta de análise, a falta de motivação ou a ausência de habilidades interpessoais são fontes de problemas. Ainda, o fato de os atores individuais tomarem decisões com base em seus interesses próprios é um fator crucial de insucesso, que é também conflitante com as proposições éticas de foco do novo serviço público, em que se deseja visualizar o interesse público como sendo o resultado de um diálogo de valores comuns e não apenas a consideração dos anseios individuais.

5.2.5 PERCEPÇÕES A PARTIR DA LENTE SISTÊMICA

Nesta lente está prevista a reflexão acerca da autonomia administrativa, das possibilidades de execução das metas organizacionais e da interdependência entre as subunidades organizacionais. Para isso, foram definidas as categorias a seguir:

Figura 21 - Categorias de análise definidas para a Lente de Relações Sistêmicas



Fonte: Elaborado pela autora com base em Yanow (1990).

5.2.5.1 Autonomia Administrativa

Expostas as questões pertinentes à Lente das relações sistêmicas, a autonomia foi mencionada da seguinte forma:

Dentro do contexto da autonomia administrativa, volta a importância de uma atuação com uma visão sistêmica. (V.PGP)

Sobre a autonomia para as questões relacionadas à implementação, internamente, ...sempre teve esse espaço e foi crescendo até a transformação em que se vislumbrou uma escola. A política veio para organizar, especialmente olhando para os objetivos do trabalho do serviço público. (V.PGP)

Foi muito apoiado nessa política o crescimento da capacitação, ele se deu muito com esse apoio da gestão que investiu nesse propósito. (D1)

Os respondentes observam a importância da autonomia interna que foi dada inicialmente aos implementadores, também sobre a necessidade de se atuar sob um olhar sistêmico a partir dessa autonomia. Cabe lembrar que iniciativas de flexibilização podem ser inibidas por controles que sejam restritos e uniformizadores, e que, conforme frisado por Camões (2006), autonomies são conquistadas com muita dificuldade, e quando o são, rapidamente podem ser ofuscadas por padrões comuns de hierarquia e de disciplinas impostas.

Os servidores do público-alvo foram questionados quanto à interferência das questões burocráticas no processo de implementação, em que medida há influência deste fator na implementação:

Sim. (PA1)

Sim, a UFRGS é muito burocrática em e sem agilidade em algumas coisas. Como exemplo posso citar o andamento de processos. (PA2)

As questões burocráticas fazem parte do processo, legal racional. Portanto, os servidores devem seguir os requisitos legais do processo. (PA3)

Sim, pois a burocracia, apesar de necessária, muitas vezes desestimula o oferecimento de novos cursos se for excessiva. Da mesma forma, a burocracia muitas vezes pode ser vista como um desincentivo institucional à proposição de cursos de capacitação e ao desenvolvimento dos servidores. (PA4)

Não. como falei, acredito que a vontade política e do governo é o que interfere. (PA5)

Sim, cada setor faz seu trabalho sem o compartilhamento de informações com os demais setores/órgãos, esse fato impede que haja sucesso em qualquer atividade. Acredito que a UFRGS precisa trabalhar nesse sentido. (PA6)

Com certeza! O olhar da administração central precisa estar focado no desenvolvimento contínuo dos servidores, caso contrário, o processo de implementação é mais demorado e desgastante. (PA7)

Sim, porque há todo um trâmite institucional que resulta num processo moroso. (PA8)

Não (PA9)

Os encaminhamentos burocráticos são vistos muitas vezes como entraves ou como fator de lentidão nas respostas aguardadas pelos servidores. Apontado inclusive como uma característica proposital da vontade política, o andamento burocrático dos processos é visto como um fator negativo e que deve ser urgentemente melhorado. Uma abordagem mais ampla da gestão por competências centraliza a atenção no indivíduo e coloca ênfase na importância dos recursos humanos para o alcance dos objetivos organizacionais. Assunto que a instituição pode ser chamada a refletir a respeito, no sentido de diminuir os efeitos dos processos burocráticos.

5.2.5.2 Atuação Progesp e unidades administrativas

Foram feitos questionamentos quanto à aproximação da Gestão de Pessoas com as demais unidades, considerando que se trata de uma atuação em grandes dimensões e divisões geográficas muito acentuadas.

Sim, com certeza a implementação conseguiu ampliar o escopo, está publicado isso, conseguimos aproximar os colegas de longe, por exemplo os colegas do campus litoral e estação agrônômica. (V. PGP)

À medida que a gente, ao fazer visitas em unidades, se sente bastante bem acolhido e até sente que há um tratamento distinto para nós do que em relação ao restante da PROGESP, é possível perceber essa aproximação necessária, mas por outro lado eu acho que a gente ainda tem muito para avançar então naqueles encontros que se fazia, de ir até as unidades e conversar enfim sobre as oportunidades de carreira a gente percebia que ainda há muitos contextos que a gente desconhece, e que aquilo que chega até nós no meio das capacitações dos projetos que são encaminhados, a aproximação dos servidores interessados, tanto em ministrar cursos como em participar enfim. (D4)

Para os servidores do público-alvo foi questionado sobre sua percepção quanto à fatores demonstrativos de efeitos da implementação da PNDP sobre as unidades mais distantes da PROGESP, se existem, e quais são, e este foi o seu parecer:

Sim. Quais? Motivação no trabalho, melhora nas atividades, pontualidade no serviço. (PA1.1)

Os servidores com os quais trabalho que alguns começaram fazendo o EJA, por exemplo. (PA1.2)

Na verdade, acredito que isso é o grande problema da eficácia da implementação da PNDP na UFRGS. Tenho constatado colegas com Mestrado, Doutorado, Especialização e com outras qualificações sem o devido aproveitamento. (PA2.1)

Não, pois não estou lotada em uma unidade acadêmica, logo não saberia dizer. (PA2.2)

Sim. tenho muitos alunos de unidades que trabalham diretamente com alunos e alunos estrangeiros. e eles usam o que aprenderam nas aulas de espanhol. (PA2.3)

Não tenho conhecimento para responder. (PA3.1)

Não saberia informar. (PA3.2)

Penso que sim, professores do CAP UFRGS se beneficiaram do Incentivo Educacional EDUFRGS. (PA3.3)

Olha, por trabalhar na reitoria, tenho pouco contato com as unidades acadêmicas, mas ouvi relato de colegas sobre a não liberação para as atividades de capacitação por parte de suas chefias. Ou seja, a falta de engajamento dos dirigentes. (PA3.4)

A distância geográfica e o número de unidades atendidas pela gestão de pessoas da UFRGS aciona a necessidade de uma comunicação mais efetiva, reforça a necessidade de um olhar atento às especificidades e às múltiplas carreiras e atuações que existem em paralelo dentro da instituição. Faz parte do processo também procurar “maneiras de aumentar a comunicação, a coordenação dos “elos da cadeia”, a gestão dos recursos e o controle dos agentes implementadores” (CAMÕES, 2006, p. 55). A comunicação, inclusive, na visão de alguns autores figura como um dos possíveis problemas de implementação. Para Cline (2006), um dos fatores inseridos nas competências técnicas dos burocratas implementadores é a gestão da comunicação e dos recursos disponíveis, e, portanto, esta precisa figurar como prioridade entre os objetivos a serem alcançados.

Os mesmos servidores do público-alvo e implementadores foram questionados sobre sua percepção quanto ao papel da Gestão de Pessoas para o seu desenvolvimento profissional e dos servidores em geral:

Eu vejo como fundamental para o desenvolvimento dos servidores e claro me preocupa a redução do escopo de atuação da gestão de pessoas da Pró-Reitoria com a superintendência, mas como o jogo ainda tá rolando pode ser que inclusive seja revertida essa decisão do Bolsonaro de nomear o candidato menos votado, então tem muita coisa para acontecer ainda. No âmbito mais conceitual, o papel da gestão de pessoas para o desenvolvimento é fundamental, porque a forma como a gestão de pessoas vai pautar a gestão da capacitação do

desenvolvimento dos servidores, do aperfeiçoamento da qualificação, da política de aperfeiçoamento, a forma como vai pautar ela vai afetar diretamente o apoio ou não ao desenvolvimento profissional dos servidores e esse apoio pode se dar dentro de uma perspectiva mais humanista, mais voltada à formação de um trabalhador dentro de uma perspectiva político crítica, de um trabalhador que pensa sua atividade de forma autônoma, empoderada, do que de uma perspectiva tecnicista voltada simplesmente à tarefa e deslocada de uma discussão maior sobre o desenvolvimento dos servidores ou nem isso, né, ou pior do que isso. (D1)

Bom eu sou suspeita né, mas extremamente importante. Desde o início, desde lá de quando for pensar no concurso para ingressar o servidor, já pensando nas competências desde o momento que ele ingressa, na hora de alocar, de ver qual o setor aquele servidor melhor se encaixa, da própria gestão de pessoas identificar o que é importante para aquele servidor se capacitar e sempre motivá-lo reconhecer aquele servidor, de escutá-lo nas participações em grupos de trabalhos, que ele possa estar sempre contribuindo. Então é extremamente importante. Espero que o nosso Reitor atual agora também pense assim, mas vamos ver. (D2)

Acho que é ela que atua diretamente na construção e manutenção, quando possível, da cultura organizacional, então se a gente quer ter uma cultura voltada para a aprendizagem é a gestão de pessoas que é o ator principal que tem que fazer essa tensão de reestruturar processos que chega do gestor, que vai até a ponta, no servidor para que ele se sinta amparado, ou seja, ele tem meios dentro da Universidade de se desenvolver, ele tem ofertas de qualidade que conversam com as demandas dele e acessível... acho que a gente conseguiu melhorar muito nos últimos tempos, mas ainda há relatos isolados de, “olha, minha chefia não incentiva”, ou “quando eu saio para fazer um curso o pessoal olha com maus olhos”, porque alguém tem que fazer o meu trabalho. Então isso é tudo cultura, então a gestão de pessoas ela tem que estar puxando essa questão da importância do desenvolvimento interno para que culturalmente a visão seja uma. (D3)

Eu acho que ela é o grande esteio, assim, né, para possibilitar não só apresentar as oportunidades, mas para dar todo o apoio necessário, então, a gestão de pessoas, ela não só pode ofertar ações ou direcionar caminhos, né, para que as pessoas possam identificar suas necessidades, mas também aquele apoio necessário para afastamento na hora logística de eles poderem sair para ir para um evento, ou em outras tantas situações, então é todo um aparato assim que forma o complexo de gestão de pessoas, não é uma ponta só. Claro que isso a gente tem que cuidar para não generalizar, e entender que a universidade, o contexto da Universidade é aquele sabe, aquele ali na verdade é uma parcela do contexto, é o que acabou fazendo parte do nosso dia a dia, porque é óbvio que a gente vai se relacionar com quem quer se relacionar com a gente, mas eu acho que isso é um cuidado que a gente tem que ter de ter ciência de que há todo um público que a gente ainda não consegue chegar. (D4)

Gestão de pessoas é um dos setores mais importante pois liga com a capacidade do ser humano. (PA1.1)

Faz parte do desenvolvimento profissional de todos. (PA1.2)

Aqui acredito que a EDURGS oportunizou meu desenvolvimento profissional. Não vejo na PROGESP qualquer outro setor que faça gestão de pessoas, tratam apenas de questões burocráticas. (PA2.1)

A política de gestão de pessoas é a forma como a Universidade demonstra seu apreço aos seus servidores, mas ela não é feita apenas pelo oferecimento de cursos e de capacitações. A política gestão de pessoas é algo mais amplo e complexo, que só é eficaz quando efetivamente alcança os servidores e consegue de fato aplicar suas propostas, desvinculada de interesses políticos de gestão institucional. (PA2.2)

Muito importante, pois é bom ser visto, ser notado, que o gestor se importe com o meu trabalho e bem-estar, minha evolução profissional (PA2.3)

Fundamental e de vital importância. A Gestão de Pessoas precisa estar em contato constante com os servidores e promover o diálogo de forma a incentivar o desenvolvimento profissional, sem descuidar da parte emocional, pois além da parte profissional, o fator humano deve ser também considerado. (PA3.1)

O desenvolvimento profissional envolve o desenvolvimento de competências essenciais para lidarmos com mudanças, em especial no período de pandemia que estamos vivenciando. A Gestão de Pessoas é o "coração" de qualquer instituição, pois tudo que desenvolvemos enquanto know-how envolve pessoas, e não "coisas". (PA3.2)

Entendo a Gestão de Pessoas como uma instância reguladora na UFRGS quanto aos trâmites legais, eu como servidora conheço apenas uma parte desse universo de acordo com a necessidade de conhecê-lo para desenvolver processos e realizar ações. (PA3.3)

Importante, pois tem a possibilidade propositiva de implementar programas de capacitação e outras qualificações profissionais. (PA3.4)

A partir das opiniões relacionadas à Lente das Relações Sistêmicas, se consegue identificar que a autonomia administrativa foi um fator fundamental para os gestores e implementadores, contudo, em paralelo estão os processos burocráticos, que ainda são sentidos como entraves e considerados como problema relacionado ao andamento dos processos internos. São observados também progressos no que diz respeito à aproximação da Gestão de Pessoas com as demais unidades, contudo, ainda são mencionadas situações como falta de apoio das chefias para o desenvolvimento dos servidores e falta de melhor divulgação das informações. Dentro desse mesmo aspecto, apontam que a gestão de pessoas é a ferramenta central que precisa atuar para que as pessoas da instituição, que são o fator fundamental, possam ser respaldadas em seu desenvolvimento profissional, o que acarretará também benefícios globais. Para Siqueira e Mendes (2009), a gestão de pessoas no setor público tem papel singular na modernização do Estado, no sentido de garantir a implementação adequada de muitas políticas públicas. Rever estruturas, torná-las mais flexíveis, leves e horizontalizadas também faz parte deste escopo. Trata-se de ações fundamentais para que se estabeleça uma máquina pública que cumpra efetivamente as suas funções.

5.3 QUESTIONAMENTOS DIRETAMENTE RELACIONADOS AOS OBJETIVOS DA PESQUISA

No intuito de obter também as percepções diretamente relacionadas aos objetivos geral e específicos, foi incluída questão sobre os efeitos das ações geradas via PNDP, as quais são diretamente vinculadas à educação e ao desenvolvimento, de que maneira agem sobre a qualificação e o desempenho dos servidores. Sobre este aspecto obtive as seguintes percepções:

Com certeza é um conjunto de fatores positivos, tem uma desacomodação do servidor, ele muda a sociometria, ele vai ouvir outras opiniões, enfim, eu acho que isso de alguma forma motiva agente a modificar, a ficar ali, mudar a forma de trabalho, e implementar o novo, uma construção, uma sementinha. A UFRGS sem dúvidas é pioneira em ter qualificado o desenvolvimento. (V. PGP)

Ah, com certeza sim, eu já via mesmo enquanto estava lá, agora certamente tem mais resultados ainda, porque o censo está super alinhado ao trabalho da capacitação então certamente hoje muito mais...vi acarretar essas mudanças, porque a gente conseguiu a partir dos conceitos da política. Com certeza, melhorou o nosso prognóstico que acabou aproximando

mais da realidade nas ações. As ações passaram a estar mais alinhadas com a realidade de trabalho através da gestão por competência e da avaliação de desempenho.

Acho que sim, estamos mais direcionados a buscar uma qualificação desses servidores, e nesse Decreto agora basicamente de oferecer capacitações que estejam ligadas ao seu trabalho que não seja uma simples capacitação, eu vejo, assim, como eu já havia falado, a gente já estava nesse Decreto assim, a gente não teve muitas mudanças de qualificar, até por que a gente já trabalhava mais ou menos na mesma maneira, adotando a gestão de competências, mas eu acho que sim. (D2)

Muito, sim, eu acho que sem dúvida nenhuma a gente tem níveis de aperfeiçoamento de qualificação bastante expressivos dentro do quadro da universidade né. Acho que quando a gente vai lutar por uma verba inclusive, por uma destinação orçamentaria dentro da UFRGS, quando tu tem as legislações que apoiam nisso o desenvolvimento integral do servidor, por exemplo...todos devem ter oportunidades iguais que esse novo decreto trouxe muito isso, né, de que todos tenham oportunidades iguais isso é um ponto legal desse novo decreto. Eu acho que sim, eu acho que a gente consegue também ter esse suporte normativo legal para justificar projetos, programas tanto em nível de ação de curta duração quanto de educação formal, para todos os níveis. Acredito que sim, que sem dúvida geraram mudanças, nem todas elas a gente consegue captar nem o objetivo, mas a exemplo da pesquisa de mestrado que avaliou o impacto da formação *stricto sensu*, programa que foi desenvolvido pela EDUFRGS com o apoio da PNDP. Ainda verifica manifestações de mudança de comportamento, em nível operacional, mudanças operacionais no trabalho e mudanças comportamentais, já é pelo menos algum indicativo que nós temos do efeito né, da PNDP, desmembrado em ações dentro da EDUFRGS de qualificação e aperfeiçoamento. (D3)

Sim, com certeza acho que já é possível verificar vários frutos, assim, que foram colhidos desse trabalho, né, a partir do momento que a política também incluiu a formação a nível de educação formal então isso também ampliou muito o escopo de atuação. A gente tem ali muitos exemplos de pessoas que puderam concluir o ensino na educação básica por exemplo, então, assim, a gente teve um resgate histórico também feito dentro da própria Universidade que foi possível se fazer por meio de programas baseados nessa política. (D4)

Ainda que tenham observado lacunas significativas em alguns aspectos, de maneira geral os entrevistados entendem que a implementação da PNDP na UFRGS foi exitosa no sentido de gerar efeitos positivos em seu desenvolvimento profissional e em suas carreiras. Com isso é possível evocar o conceito de políticas públicas que as definem pelos objetivos de existir, pois, de acordo com Yves e Surrel (2017), políticas públicas não se resumem a estratégias organizacionais, podem ser entendidas como espaços de construção de sentido e são elementos da participação política.

Aos servidores público-alvo foi questionado se consideram que a instituição lhes oportuniza a realização de educação formal ou capacitações que sejam relevantes para o trabalho, bem como, se existem oportunidades para se aplicar o que aprendeu.

Sim. (PA1.1)

Sim. Minha última capacitação que estou cursando, graduação, será utilizada diariamente no meu ambiente de trabalho (PA1.2)

Sim. O servidor fica bem capacitado, mas é pouco valorizado no seu ambiente de trabalho. Geralmente segue com as mesmas funções, sem oportunidade para mudanças. (PA2.1)

Sim. Recentemente com a pandemia da COVID-19, foi implementado o trabalho e ensino remoto. Para auxiliar os professores da graduação, pós e da EDUFRGS foi oferecido curso sobre a plataforma moodle. Esse curso foi muito útil para eu ministrar o curso de inglês VI este

semestre na modalidade remota. Além disso, a diversidade de cursos da EDUFRGS é muito boa, de modo que acredito que atenda à maioria dos servidores nas suas necessidades de trabalho. (PA2.2)

Sim. uso do moodle, curso do sistema sei. aplico em minhas aulas e trabalho (PA2.3)

Sim. Minha qualificação oportunizou uma melhora na interação com os colegas e no compartilhamento de conhecimentos inerentes ao ambiente de trabalho (PA3.1)

Sim. Como sou TAE e trabalho com educação empreendedora, boa parte das capacitações que participo consigo, de forma direta ou indireta, aplicar nas ações de empreendedorismo que coordeno na SEDETEC. Por eu trabalhar com criatividade e inovação, busco sempre enxergar "além", o que oportuniza, ainda mais, futuras conexões. (PA3.2)

Sim. Durante o período do doutoramento em Letras busquei participar dos editais para Incentivo Educacional e fui várias vezes contemplada. (PA3.3)

Sim. Como muitas das capacitações respondem a demandas dos servidores, no geral relacionam-se às atividades laborais. Para mim, foram convergentes, como utilizar uma língua aprendida em entrevista para o Jornal da Universidade (PA3.4)

Configurando um resultado positivo, todos os respondentes relataram entender que, através da implementação da PNDP, lhes foram dadas possibilidades de desenvolvimento e, na maior parte dos casos, também de aplicação dos conhecimentos adquiridos, o que atende ao objetivo da política de oferecer um serviço mais qualificado ao público alvo dos serviços executados pelas instituições públicas.

Também foi perguntado aos sujeitos entrevistados que fazem parte do público alvo da PNDP na UFRGS, se a implementação da política lhes proporcionou benefícios na evolução profissional.

Sim. Através do levantamento das necessidades de capacitações conseguindo fazer cursos dentro da nossa função. (PA1.1)

Sim. Aprofundou meus conhecimentos (PA1.2)

Sim. Um aspecto direto é o financeiro. Quanto mais qualificado, mais oportunidade de gratificações. Outro aspecto é quanto mais qualificado mais oportunidades surgem, tanto no ambiente profissional como pessoal. (PA2.1)

Sim. Meu trabalho na UFRGS demanda constante estudo e aprendizado e ter cursos disponibilizados de forma facilitada auxilia no processo. Além disso, os cursos da EDUFRGS permitem a troca de experiência entre os servidores e um espaço para conhecermos pessoas de outras unidades, o que fornece um conhecimento mais amplo da Universidade e suas realidades. (PA2.2)

Sim. como falei anteriormente, o curso do sistema sei me ajudou muito no meu trabalho. (PA2.3)

Sim. A qualificação proporcionou melhora cultural e ampliação dos conhecimentos inerentes à Universidade, desencadeando no aprimoramento das atividades realizadas. (PA3.1)

Sim. Um dos aspectos mais relevantes é o networking. As capacitações oportunizam uma conexão imensa, onde podemos tirar dúvidas de forma colaborativa, além de construir novos projetos e/ou aprimorar projetos em parceria entre setores da UFRGS e externos. (PA3.2)

Sim. A possibilidade de obter o afastamento no país para a conclusão do doutorado foi vital para evitar o desgaste pessoal total. Nesse processo de doutoramento acompanhei procedimentos médicos, cirurgias, quimioterapia e radioterapia de filho/a, se não tivesse obtido

o afastamento para concluir o doutorado, não sei se eu estaria viva. Além disso, o Incentivo Educacional EDUFRGS mostrou-se muito favorável no manejo das despesas para pagar a minha mensalidade de doutorado numa universidade particular. (PA3.3)

Sim. Sim, pois afora o fato de ampliar as minhas capacidades intelectuais, torna o ambiente profissional vivo, desafiador, cambiante. (PA3.4)

A percepção sobre a evolução de uma atividade também é um dos requisitos para que se possa observar movimentos em favor da profissionalização. Segundo Camões (2006, p. 159), alcançar os objetivos de profissionalização “[...] exige que essas políticas tenham as mesmas premissas, sejam integradas, coerentes e consistentes entre si”, e os servidores respondentes, em sua maioria, informam perceber que está acontecendo um processo de mudanças nesse sentido. O aspecto financeiro também é levantado, e pode ser discutido quanto às motivações de caráter mais individual e ao quanto se aproxima das prioridades éticas, como também pode ser visto sob o ponto de vista do incentivo pecuniário como fator de retribuição motivador, mas sem dúvidas está presente e precisa ser pensado nas formulações e reformulações dos processos da gestão de pessoas.

Todos foram questionados sobre seu olhar para o atual momento e em perspectiva futura sobre a universidade e a Gestão de Pessoas na Administração Pública.

A gente não pode desanimar, é sempre um desafio. Nossa área tem muita legislação e atualizações constantes. Vem uma bomba, a gente se concentra no trabalho, baixa a cabeça e toca pra frente. A área de gestão de pessoas está se modificando, a gestão de pessoas da minha época não será com certeza a gestão de pessoas da tua época. Ela já está se transformando, muitos sistemas, um olhar mais voltado para qualificar o trabalho que se quer entregar para a sociedade. Então, vão vindo as modificações e modernizações. Acho que a nossa área será muito modificada. Eu olho e até me assusto um pouco, mas a universidade também se modificou, com novos técnicos, e vocês têm um olhar diferente para o futuro. Acho que a área de gestão de pessoas pode alcançar um protagonismo dentro do serviço público e que já está acontecendo. A Universidade tem essa riqueza da academia e unindo isso à gestão de pessoas vai gerar melhorias e qualifica muito. E a inovação é muito importante e será muito positiva apesar dos desafios. (V. PGP)

Eu visualizo um momento político muito delicado, muito ruim na verdade, para a administração pública como um todo, em função do Presidente da República, mas felizmente na universidade, eu não vejo, obviamente, ainda, considerando o contexto político, a nomeação de um Reitor “bolsonarista”, a minha crítica a uma gestão “bolsonarista” ela é clara obviamente, inclusive ao Reitor, mas não se pode ainda compreender quais são os alinhamentos dele em relação a essa gestão. Um pouco, né, se pode compreender, porque ele reduziu o poder de ação, o escopo da Pró-Reitoria e passou para uma superintendência...agora a gente não sabe muito bem o que vai acontecer né, mas tirando uma fotografia do último dia da gestão eu acho que a gente conseguiu uma coisa que, eu entendo que é o resultado da implementação de política. Quando se trabalha com a ideia de políticas de Estado, políticas de governo, então a gente tem projetos que são vinculados a cada administração seja ela do Governo Federal ou seja ela da universidade, mas quando tu consegue implementar uma política de fato ela passa a fazer parte das ações permanentes da instituição, e eu vejo a Escola de Desenvolvimento e as suas ações como já consolidadas, eu não vejo retrocessos, inclusive acho que em função disso o orçamento, mesmo com as reduções do orçamento na universidade. Por isso que desde o início eu queria era que fosse consolidada uma política, porque se ficar como projetos isolados ou ações contrárias, tu fica refém de gestões e os servidores não tem um apoio institucional para o seu desenvolvimento profissional. (D1).

Em resposta ao que a gente viu recentemente, né, uma desvalorização imensa da universidade, só traz prejuízos para a nação e com relação à gestão de pessoas, o que a gente vivenciou agora com esse novo processo de posse do Reitor, também uma desvalorização né, fomos rebaixados para superintendência, os cargos também. Algumas pessoas que tinham um cargo, que eram diretores por exemplo de um departamento, simplesmente foram convidadas para assumir também uma Pró Reitoria, e ainda continua. Então, assim, não se tem uma preocupação com as pessoas, com os gestores que estão assumindo, vai pegando um monte de função e te vira, isso é bem triste. É por isso que eu estou esperando um pouco até para a gente tocar o resto do GT, não adianta a gente ficar pensando em coisas se a gente nem sabe para onde é que a gente vai. (D2)

Eu acho que existem vários movimentos com objetivos diferentes, então, assim, ao mesmo tempo em que há um investimento do governo federal em inovação em gestão de pessoas, que não se tinha isso antes, eles estão com um grupo bem forte trabalhando cada vez mais na inovação dentro da gestão de pessoas, um olhar mais focado no usuário, no público e tudo mais. A gente tem um micro gerenciamento se aproximando cada vez mais, acho que se tem uma abertura quanto às novas modalidades de trabalho que foram aceleradas, essa discussão foi acelerada em função da pandemia, que enfim, são tele trabalhos, trabalho semipresencial, trabalho por tarefa, que eu acho que é uma coisa fundamental dentro do serviço público que tem que ser pensado com muito cuidado, mas que ganhou força. Então, na minha percepção, a gestão de pessoas, de uma forma geral está conseguindo se aproximar mais do contexto moderno, assim, de trazer novas tecnologias, de informatizar, de ser um pouco mais ágil, mais estratégica, acho que isso a gente está cada vez mais andando nesse caminho. Não sei se é pela nossa vivência de UFRGS, né, mas vejo que há vários temas assim que o governo federal tem tratado que são interessantes nesse sentido. Agora, na Universidade, o que a gente está vendo agora né, de um possível rebaixamento do status da gestão de pessoas dentro da UFRGS, e aí vem totalmente de encontro a outros movimentos que se fazem inclusive em nível federal, então, por isso que eu digo há vários movimentos inclusive contraditórios, talvez sempre tenha sido assim, não sei, mas acho que é o momento de maneira geral mais promissor. A pandemia trouxe várias coisas. Dizem que a gente conseguiu avançar tecnologicamente dez anos em seis meses, então há ganhos expressivos sem dúvida. (D3)

O momento indica que a gestão de pessoas não é prioridade na instituição. Isso é o que o momento indica infelizmente. “Pesquisadora: Mesmo dentro da universidade, essa é tua percepção também dentro da Universidade.” ...Sim. (D4)

O atual momento exige que precisamos nos reinventar nos aperfeiçoar cada vez mais através de cursos de capacitações. (PA1.1)

Incerto. (PA1.2)

Tenho percebido uma maior valorização na gestão de pessoas no âmbito da Administração Pública brasileira, como no Ministério de Planejamento e Gestão, mas na UFRGS os servidores em geral são pouco valorizados. Há uma clara distinção entre Professor e Técnico Administrativo. Embora sejam todos servidores, os professores não se consideram como tal. (PA2.1)

Estou na UFRGS há quase 8 anos e tive experiências positivas e negativas com nossa Gestão de Pessoas. Minha experiência na parte de capacitações sempre foi positiva, mas na parte de relacionamento e solução de conflitos com a chefia foi negativa. De um modo geral, percebi uma melhora nos últimos anos, mas sinto que as decisões de gestão de pessoas ainda são muito influenciadas por questões políticas. Assim, se a Reitoria desejar dar mais atenção e valorizar o trabalho dos servidores, especialmente os técnicos, acredito que a gestão de pessoas tenda a melhorar. Do contrário, pode ser que a política de gestão de pessoas seja apenas uma exigência cumprida no papel e com pouco resultado prático sentido pelos servidores. (PA2.2)

Vejo péssima, triste, autoritária, sufocante. principalmente agora que chegou na UFRGS com o reitor interventor. (PA2.3)

Precisamos nos fortalecer enquanto categoria e nos valorizar no cenário interno e também externo (sociedade como um todo). Os servidores não são números que podem ser descartados, são pessoas e, como tal, precisam ser valorizados e incentivados a contribuir para a construção de uma Universidade pública e plural. A Gestão de Pessoas precisa centrar suas ações em prol das demandas dos servidores e não dos governantes que estão em postos políticos de maneira provisória. (PA3.1)

Enxergo que é um momento de fortalecermos a rede entre pessoas e de buscarmos desenvolver competências essenciais para lidar com mudanças, que estão cada dia mais emergentes. Dessa forma, impactamos a educação no Brasil e, conseqüentemente, a sociedade. (PA3.2)

Eu entendo a universidade brasileira numa situação de risco quanto às práticas democráticas de então. Não tenho um panorama total, mas penso que o caminho para "uma universidade pública, democrática e de qualidade" estava esboçado, um retrocesso nesse sentido seria uma perda incalculável para a toda a sociedade. (PA3.3)

Temo ser interventiva, no sentido de determinar o que deverá (em termos de conteúdos) ser desenvolvido no programa de qualificação (PA3.4)

Para a maior parte dos entrevistados é clara a interferência positiva da política em relação ao seu desenvolvimento profissional, apresentando inclusive exemplos práticos dos resultados de suas experiências e das oportunidades de aplicação dentro e fora do ambiente de trabalho. Por outro lado, apesar da percepção de um bom caminho que está sendo traçado pela Gestão de Pessoas nacional em busca da inovação, são bastante temerosas e pessimistas as percepções quanto ao momento atual da gestão de pessoas dentro e fora da universidade, muito em função dos rumos dados pelo atual governo e conseqüentes modificações que também afetaram a UFRGS.

Para conclusão, ao finalizar seus relatos, todos foram convidados a deixar uma declaração livre sobre o trabalho realizado pela EDUFRGS:

A EDUFRGS pra mim é um orgulho. É impressionante como as demandas são desenvolvidas, os projetos maravilhosos surgem e tão rapidamente e com qualidade as tarefas são executadas. Todos os projetos chegam com muita qualidade a lisura do detalhamento da análise dos processos feitos pela equipe são admiráveis. Também os bolsistas são ótimos. Estão todos de parabéns. A gente só faz uma gestão excelente se tiver uma equipe excelente. (V. PGP)

Que legal! Eu me sinto muito feliz né! Porque eu fiquei dez anos nessa área, né, eu tive o privilégio de entrar na Universidade na divisão de capacitação, fiquei um ano antes de assumir a chefia e nove anos na chefia, então nos meus doze anos de Universidade foi dez nessa área né. E dez anos onde se recebeu muito investimento na Universidade, como eu te disse anteriormente, assim que foi muito legal isso, tu ver o Reuni acontecendo, as pessoas entrando, o orçamento entrando, depois de muito tempo sem orçamento, nós que assistimos a Universidade né como alunas e vivenciamos outra fase, então tu ver o investimento é muito feliz. Foi muito feliz, um período muito feliz, e eu me sinto hoje muito feliz de ter participado dessa construção interna da política de desenvolvimento por meio da Escola porque a Escola é o resultado da política de desenvolvimento servidores né, da política nacional do desenvolvimento in loco. Na Universidade a escola de desenvolvimento não existiria se não existisse uma política nacional de desenvolvimento de pessoal, com certeza, não tenho dúvida disso, e o apoio foi por meio desse Decreto inicial, lá do Decreto 5707/2006, teve política de capacitação anterior, mas não foi forte e eu não presenciei na atuação, é mais antiga ao meu ingresso. Mas eu me sinto muito feliz hoje de ter participado desse processo de construção da EDUFRGS e ver ela assim super forte e com uma equipe qualificadíssima maravilhosa, tanto que quando eu saí, eu tive a possibilidade quando eu fiquei doente de sair tranquila, muito tranquila e com o coração dividido porque eu não queria, não foi por falta de amor à área e ao pessoal de lá e sim por uma necessidade pessoal de cuidar da minha saúde física e mental né. Então foi um processo sofrido por causa disso, mas eu precisava tomar essa decisão, né, mesmo que foi difícil para mim, mas eu precisava trabalhar menos para poder cuidar de mim, da minha saúde, e hoje eu vejo os resultados, são claros os resultados que eu pude investir nisso se não talvez eu nem estivesse aqui para contar essa história porque eu estava à beira de um colapso,

mas eu sou muito grata por tudo que eu vivi e por ter feito parte dessa história que só se fortalece, então sou muito grata. (D1).

Eu acho extremamente importante. Em função de eu estar na direção da Escola, eu acho que a gente trabalha todos em equipe, não depende só de mim, mas eu acho que a gente tem um papel importante e a gente tem que estar sempre antenado, né, eu acho que é muito importante a gente estar atento à Universidade, mas também olhar para fora né como estão as instituições, assim, é muito importante a gente ter esse espaço para poder ver o que é o melhor para a Universidade. Olha eu imagino que a gente está aos pouquinhos tentando ser mais reconhecidos. Há um tempo atrás os docentes nem olhavam para nós, para eles, assim, ...eles não faziam parte da Escola, então hoje eu acho que sim, que cada vez mais se tem importância principalmente agora com o ensino a distância, eles viram a necessidade de se capacitar e eu acho que a Escola tem um papel muito importante, né, e é claro sempre trabalhando em conjunto com a PROGRAD, SEAD. Então, eu acho que tenho junto um papel muito importante, e que a gente pode crescer muito ainda, bem mais, né. É claro, sempre com o apoio da gestão, a anterior nos apoiou muito, sempre nos convidava para ações importantes, projetos, enfim... A gente tem que mostrar também o nosso trabalho, a gente não pode ficar esperando, temos que mostrar para que estamos aqui. (D2)

Eu acho que o sentimento, ele é de satisfação, de realização porque nós, acho que a EDUFRGS ela assumiu um protagonismo, esse protagonismo ele é ascendente, ele é notório desde a sua criação até agora, já se passaram aí seis, sete anos, então acho que é ascendente. A gente inicialmente tinha uma atuação muito voltada para técnico, a partir de 2015 a gente incluiu os docentes no PAAP, nos últimos anos a gente conseguiu extrapolar o PAAP e também fazer ofertas gerais para todos os docentes estamos com projetos bem diferenciados, a exemplo do docência colaborativa. A gente está inserido com a PROGRAD, com a SEAD, com a FACED, discutindo um novo PAAP, então a gente conseguiu fazer grandes avanços, programas de gestores, educação para aposentadoria em parceria com setores internos. Então assim, vejo que avançar em cursos a distância, pensar no mestrado ali em parceria com a engenharia de produção, agora estamos redesenhando um outro mais para a área da saúde, então, assim, o sentimento é de realização, de satisfação, os desafios são inúmeros, quando a gente fala de capacitação as possibilidades são infinitas então a gente sabe que a gente nunca vai atender a expectativa que se tem sobre tudo porque a amplitude é muito grande da nossa atuação. Mas eu acho que a gente tem conseguido fazer avanços com bastante solidez e qualidade, pensando na sustentabilidade dessas frentes no futuro então o sentimento é de muito orgulho, de agradecimento da aposta que a Universidade faz no nosso trabalho e da liberdade de autonomia pelo menos até então. E enfim eu acho que a EDUFRGS é como se fosse um mar de possibilidades né, e não só para quem trabalha nela, mas para quem faz ela a partir da vivência da experiência que ela oportuniza aos servidores na ponta. Eles co-criam a escola a todo o momento conosco, então a gente faz o salão EDUFRGS, a gente consegue perceber, assim, os avanços, a visibilidade que a gente consegue dar para os trabalhos locais, inclusive pensar em um novo formato de salão para o próximo ano, então, assim, eu acho que a EDUFRGS está totalmente a serviço dos servidores e dos objetivos da instituição. Então a gente precisa manter essa liga entre a instituição e os servidores, tendo como elo de ligação o desenvolvimento pessoal e profissional então muito orgulho assim o sentimento e de alegria. (D3)

Bom, eu entrei na universidade já na EDUFRGS, né, então atuo desde janeiro de 2014, seis anos só, é muito pouco até em comparação a outras caminhadas, mas eu tive oportunidade nesse tempo de atuar nos diferentes eixos da Escola. Eu fui passando assim de um setor para o outro, de uma atividade para outra, até que eu pudesse me encontrar em algo que realmente eu sentisse que fazia diferença, né, e eu acho que todos os contextos ali são muito importantes, eu me sinto privilegiada, na verdade meu sentimento é esse, assim, privilegiada de estar em um local de trabalho que pode fazer tanta diferença para outras pessoas, não só pela nossa equipe, enfim, porque é bom trabalhar na EDUFRGS, não, mas porque tem um sentido muito importante para mim e ali especificamente com os processos que a gente trabalha, analisa, e muitas pessoas acham maçante, né, ou não se identificam com essa atividade, mas eu tenho um carinho muito especial por esse trabalho. Eu acho que ali é o resultado de um esforço, numa progressão ou num incentivo à qualificação, aquilo ali é um resultado de desempenho daquela pessoa enfim, eu sempre faço o esforço de ir além do processo e visualizar aquela pessoa que esta ali do outro lado. Então para mim é muito humano o trabalho que a gente faz, claro são percepções que cada um tem, mas para mim é bastante especial, eu gosto muito da atividade que eu faço e de poder orientar, né, a gente recebe muitos e-mails, antes eram telefonemas agora são e-mails, e a gente percebe o quanto as pessoas ainda desconhecem os seus direitos da sua própria carreira da sua própria vida. (D4)

Gostaria de agradecer o excelente atendimento que sempre recebi e acho que a EDUFRGS serve de modelo e de orgulho dentro da Universidade. Parabéns! (PA1.2)

Acredito que a EDUFRGS está cumprindo seu papel na Gestão de Pessoas na UFRGS. Através da EDUFRGS é que os servidores podem ser capacitados e qualificados, obtendo uma melhor formação profissional e pessoal, além de também haver uma melhora financeira. (PA2.1)

Minha relação com a EDUFRGS sempre foi muito positiva, tanto como ministrante quanto como aluna. Acredito no trabalho da escola e gostaria que ela tivesse ainda mais visibilidade e importância para a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e para a Reitoria. Espero poder continuar contribuindo com a escola por muito tempo ainda. (PA2.2)

A EDUFRGS é uma unidade muito organizada. fazem muita coisa com poucos recursos. sempre fui muito bem atendida e ouvida pelos servidores. (PA2.3)

Sim, a EDUFRGS é um orgulho para a UFRGS, pois temos uma escola que tem a preocupação de qualificar e aperfeiçoar o quadro de servidores, desempenhando um papel relevante na gestão de pessoas da Universidade. Precisamos pensar que a EDUFRGS é uma conquista e um avanço em prol da valorização dos servidores. (PA3.1)

Hoje, enquanto participante e ministrante de capacitações via EDUFRGS, enxergo um crescimento e uma busca constante na diversidade de áreas e temas visando o desenvolvimento dos servidores. Parabens toda a equipe envolvida, pois sei o quão desafiador é tentar alcançar várias áreas numa construção de trilhas de aprendizagem que busquem a formação continuada da sua equipe. (PA3.2)

A EDUFRGS tem uma organização exemplar e uma postura transparente quanto aos editais. Participar desses editais torna-se um desafio a mais no processo de doutoramento, por exemplo. No entanto, é possível esclarecer dúvidas e buscar auxílio durante as fases previstas nos editais. Na minha experiência fui aprimorando a organização da documentação ao longo dos anos em que fui contemplada com esse benefício. Se não fosse a pandemia, me adoraria me deslocar para levar pessoalmente uma torta ou qualquer mimo adocicado que pudesse traduzir a minha gratidão para a EQUIPE EDUFRGS que me atendeu durante o período de vários editais para cursar e concluir o doutorado numa universidade privada. Os frutos desse estudo já reverberam em outras ações, numa ação extensionista e outra de pesquisa num grupo ligado ao EBTT neste período de pandemia Covid-19. (PA3.3)

Sempre me pareceu um setor dinâmico, acessível e com bom desempenho, em termos de resultados. A equipe bastante afinada sempre se mostrou acolhedora e resolutiva. Especialmente o programa de auxílio financeiro para o pagamento dos cursos externos me parece bem pensado (PA3.4)

Todos os servidores manifestaram-se felizes e favoráveis ao trabalho da EDUFRGS, apresentaram agradecimentos e satisfação quanto à sua interação, cabendo ressaltar que os dirigentes e implementadores são os servidores institucionalmente alocados para o referido trabalho, contudo, os servidores público-alvo foram escolhidos por sorteio aleatório a partir dos relatórios institucionais oficiais das pessoas mais frequentes nas atividades da EDUFRGS.

5.4 QUESTÕES ATUAIS IMPORTANTES

Embora esteja sendo considerado o ano de 2019 como ano final do período coberto pela pesquisa, é importante ressaltar que a implementação da PNPD na UFRGS não corresponde, definitivamente, a um assunto esgotado. Muito ainda há que ser feito e várias frentes estão sendo atendidas pela EDUFRGS juntamente com outros departamentos, bem como, segue a

atuação do Grupo de Trabalho internamente instituído (conforme anexo), no qual me incluo, que está procurando oficializar uma política interna de desenvolvimento dos servidores da UFRGS, para que, entre outras finalidades, também se possa conferir maior estabilidade aos processos, mesmo em ocasiões de mudanças governamentais e de gestão. Após as modificações geradas pelo Decreto 9.991/2019, muito ainda está sendo feito. Considero que o momento político é delicado e que muita cautela será necessária para que não ocorram outros retrocessos. No âmbito da Universidade presenciamos a nomeação do novo Reitor em 2020. Mesmo sendo ele o menos votado na lista tríplice resultante da consulta à comunidade, foi empossado pelo Presidente da República, causando uma série de conflitos internos. Internamente, ainda, vivenciamos a mudança da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, que foi transformada em uma Superintendência, o que foi entendido por muitos como um retrocesso. De todo modo, acreditando na consistência do trabalho até então realizado, seguem as tentativas de progresso interno pelo trabalho executado. Mais recentemente, por exemplo, atendendo aos anseios de aproximação das universidades com as escolas de governo, como registrado em algumas publicações, como em Camões (2013), foi documentado via Diário Oficial da União, na Seção 3, em 20 de julho de 2020, o acordo de cooperação técnica entre UFRGS e ENAP como parceria para o desenvolvimento dos servidores, conforme Figura a seguir:

Figura 22 - Acordo de cooperação técnica ENAP x UFRGS



Fonte: Diário Oficial da União, Seção 3, página 137, 20 de julho de 2020

Com essa parceria, a UFRGS, através da EDUFRGS comprometeu-se em atuar conjuntamente com a ENAP para questões logísticas e de coordenação para a efetivação de ações de capacitação, integrando oficialmente o grupo de colaboração com as escolas de governo. Além disso, a UFRGS foi incluída também no projeto piloto que concentra na ENAP

a responsabilidade de fornecer as capacitações consideradas transversais a todos os órgãos, e para organização inicial participou com levantamento sistêmico sobre tais necessidades em seu nível local, após ter sido promulgado o Decreto 9.991/2020. Está em andamento, ainda, a tentativa de aprovação de novo orçamento para oferta de vagas no programa de Incentivo Educacional, o que dependerá de decisão da nova gestão. Estão ocorrendo novas parcerias internas e externas em contato com outras universidades, com a intenção de atendimento às demandas de educação formal, para que, mesmo com recursos escassos, se possa oferecer novos cursos de mestrado e doutorado. Frente às ocorrências do ano de 2020, com a pandemia de Covid-19, estão sendo estudadas possibilidades para atuação em teletrabalho e buscadas alternativas sob o ponto de vista da inovação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve o objetivo de analisar a experiência da UFRGS com a implementação da PNDP, no que se refere à educação em sua relação com a busca pela profissionalização, para identificar, a partir dessa experiência, contribuições da PNDP à profissionalização do serviço público brasileiro. Vale lembrar, que a estruturação da referida política se inicia em um contexto de mudança de governo, à época de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva, e que sua reestruturação também acontece em um período de mudança, do governo Michel Temer para Jair Messias Bolsonaro, o que representa indubitavelmente grandes desafios para os implementadores, que atuam em diversos contextos dentro do país. Por outro lado, como ressaltado por Kingdon (1995), as mudanças estratégicas dentro dos governos são fatores que aumentam a probabilidade de inclusão de novos itens na agenda, e nos dois momentos houve modificações nos cargos e nas estruturas dos órgãos de liderança do país, inclusive daqueles responsáveis pelas políticas de gestão.

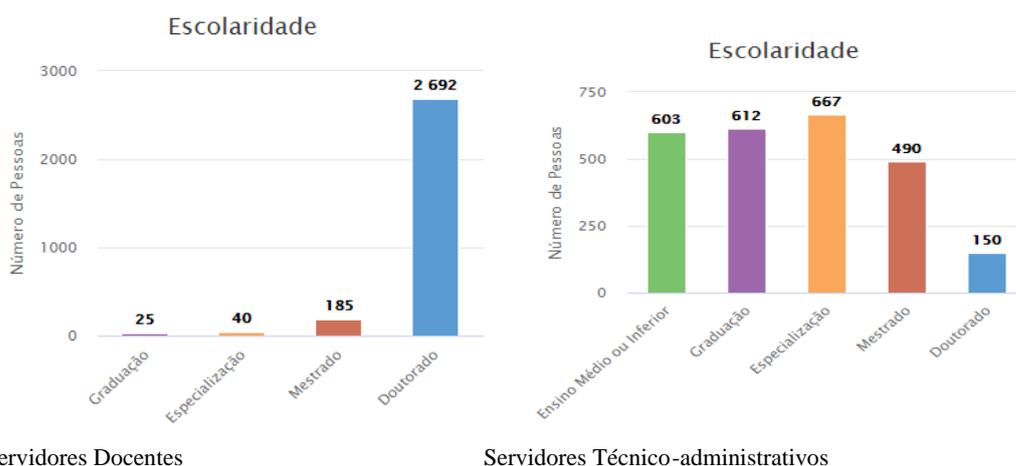
No início do estudo, ao realizar o mapeamento de produções, foi possível identificar que existem lacunas a serem preenchidas sobre a execução de políticas de desenvolvimento no serviço público, e especialmente no ambiente das IFES. O estudo da legislação pertinente também permitiu perceber que há muito a ser feito, e que, embora haja fragilidades nas leis vigentes, existe um aparato legal que precisa ser observado e pode ser adotado pensando no desenvolvimento de pessoas na administração pública brasileira. Ao expandir a compreensão sobre as organizações públicas e sobre a administração pública, foi possível alargar o entendimento sobre a prestação do serviço público, da necessidade de um agir democrático e

das construções de processos de gestão que envolvam necessariamente a transparência e *accountability*.

Do mesmo modo, foi possível reconhecer a importância de fatores elencados por Denhardt (2012), sobre se colocar em cena o interesse público, como resultado de um diálogo sobre valores comuns, de manter espaços democráticos na sociedade, e a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos. Nisto a atuação dos burocratas, especialmente aqueles de nível de rua, é fundamental para que se cumpram tais objetivos, e a profissionalização é um grande trunfo para esta empreitada. Ter expandido o conhecimento sobre as políticas públicas, seus fundamentos, objetivos e operacionalização, adentrando aos contextos do campo de análise de políticas públicas, foi também fundamental para ampliar a compreensão do objetivo de existir da organização pública e de suas atividades cotidianas. A análise do contexto das universidades, estas que atuam na condição de autarquias, partícipes de toda a engrenagem estatal, e o aprofundamento do conhecimento sobre a fase de implementação de políticas nesse âmbito, também contribuiu para ampliação da visão sobre a importância da execução do trabalho dos implementadores, que precisa ser realizado de maneira eficaz, eficiente e sobretudo considerar os interesses comuns dos atores envolvidos no processo.

A análise de dados aqui apresentada corresponde ao nível micro, que se restringe às atividades realizadas dentro da UFRGS, através da EDUFRGS, mas que são regidas e atingidas pelas determinações nacionais, e que fazem comunicação direta com o órgão central SIPEC, e com a ENAP, ambos com atuação de âmbito nacional. É possível identificar um trabalho de grande volume e de alta complexidade no que diz respeito às formulações e adequações que são cotidianamente necessárias. Considerando o potencial público-alvo entre docentes e técnico-administrativos e seus níveis de escolaridade atuais, conforme Gráfico a seguir, é possível perceber que se trata de uma demanda considerável.

Gráfico 4 - Número de servidores em atividade, por categoria – UFRGS – 2020



Fonte: Site oficial da UFRGS. Painel de dados (2020)

Conforme descrito no gráfico acima, 2946 docentes e 2522 técnico-administrativos compõem o potencial público alvo da EDUFRGS. Mesmo entre os servidores docentes, que possuem maior nível de educação formal, ainda existem 25 servidores com escolaridade em nível de graduação, 40 de especialização e 180 em nível de mestrado, mostrando que há uma possível demanda para o programa de Incentivo Educacional. Mais ainda no grupo de servidores técnico-administrativos, em que apenas 150 possuem nível de doutorado, a lacuna se apresenta muito mais consistente. Em número muito expressivo os servidores da UFRGS ainda são potenciais candidatos à realização de educação formal. Para as duas categorias se coloca a relevância da educação permanente, no que diz respeito ao aperfeiçoamento, e que precisa ser uma oferta constante. A análise dessas e das demais características apresentadas, considerando contextos de instabilidade, permite inferir que a implementação da política já obteve desdobramentos muito favoráveis como os citados pelos entrevistados, mas que ainda há um longo caminho a ser percorrido. A adoção da perspectiva *bottom-up* permitiu verificar circunstâncias da atuação dos burocratas em nível de rua, de sua atuação direta com o público-alvo, bem como, auxiliou na obtenção das percepções de parte desse público, representativo daqueles com forte aproximação aos trabalhos realizados, ademais, foram visibilizados fatores intervenientes no processo de implementação. Foi apontado como fundamental o apoio da gestão da universidade para que os projetos possam ser executados, além disso, outros aspectos transversais, como a motivação dos implementadores, a disponibilidade orçamentária e de pessoal e o compartilhamento de informações pensado de maneira sistêmica, juntamente com a necessidade de redução de entraves burocráticos, foram fatores apontados como determinantes para o sucesso da implementação da política.

Assim, o presente estudo apresenta algumas contribuições. Em primeiro lugar, contribui para a discussão sobre a profissionalização no serviço público e sua vinculação direta com a educação, bem como, sobre aspectos de carreira e desenvolvimento, trazendo à tona também o assunto da gestão por competências, a qual, apesar de comportar ou gerar certas contradições, está presente nas determinações da legislação vigente. Este último tema, por parte dos implementadores foi mencionado como complexo, visto que, embora exista determinação de uso na legislação, não há indicações de fundamentação teórica, instruções de aplicação ou esclarecimentos mais operacionais, o que obrigou os órgãos a pensar individualmente na execução. Além disso, foi necessária uma movimentação interna de estudos aprofundados para adaptação do conceito às necessidades do serviço público, e cuidados redobrados na tentativa de não incidir no aspecto puramente tecnicista, que é um risco desta aplicação.

A análise contribui ainda para ampliação do campo de pesquisa sobre implementação, sob a perspectiva *botton-up*, a qual é defendida por Lipsky (2010) como sendo a verdadeira execução da política. A adoção da perspectiva *bottom-up*, ainda que não tenha o poder de esgotar todas as possibilidades, é valorosa para a finalidade de análise da implementação, posto que, seu ponto de partida são os atores sociais envolvidos no processo, incluindo no contexto de execução das políticas públicas os objetivos pessoais e institucionais que os cercam, além de suas estratégias e sua rede de contatos. Alguns achados foram relevantes no decorrer da pesquisa e comprovaram essa percepção, como os exemplos a seguir registrados. Um deles é que, ao fazer a aproximação com os implementadores, foi possível compreender quais vem sendo suas dificuldades e facilidades de atuação, para ilustrar, citam como dificuldade as lacunas da legislação, e como facilidade, o transcorrer do trabalho quando há o apoio da gestão. Tais aspectos são diretamente vinculados às suas atividades cotidianas, e somente poderiam ser percebidos em uma aproximação no nível micro. Outro exemplo, tendo como referência os mesmos servidores, são os relatos de que, muitas vezes, a discricionariedade, que é questionada em alguns momentos, em outros se torna uma ferramenta definidora, pois nem sempre o servidor tem o respaldo ou o aparato legal necessário para resolver certas situações inerentes às suas atividades. Uma análise mais distante do fazer diário talvez não tenha o alcance dessa compreensão. Terceiro, tanto implementadores quanto público-alvo relataram como são sentidos os entraves burocráticos, o engajamento dos servidores e o apoio institucional para a implementação da política, todos esses fatores são definidores, inclusive para o sucesso ou fracasso do que foi planejado para a política pública, e esse ponto de vista foi externado somente porque esses atores foram ouvidos nessa perspectiva de análise. A aproximação com a prática da política pelo acompanhamento das atividades, exame dos documentos oficiais e registros

sistêmicos, possibilitou a percepção do volume de atividades que são realizadas na instituição com a finalidade de execução da PNDP. Último exemplo, a identificação do montante de desembolso financeiro comprova materialmente o aporte oferecido a boa parte das ações. Entre outros, esses são pontos importantes que mostraram a prática da política e a importância do estudo concreto.

A pesquisa revelou processos que estão sendo realizados pela UFRGS no sentido de efetivar a implementação da PNDP, os quais poderão ser vistos como elementos de contraste com outras instituições, especialmente aquelas com estrutura semelhante, auxiliando na avaliação de êxitos, lacunas e falhas, que poderão, respectivamente, servir de referência, ou antecipadamente ser evitadas. Este enfoque responde aos objetivos iniciais, afirmando que sim, é possível exteriorizar as ações desenvolvidas na UFRGS em contribuição a outros contextos. Nesse sentido, foram expostos os programas e processos realizados e gerenciados pela EDUFRGS. Também, com o auxílio das lentes de análise propostas por Yanow, foi possível agrupar aspectos importantes para obter as percepções da gestora, dos implementadores e do público-alvo participantes. Tais aspectos estão agrupados no Quadro 13, contendo síntese das percepções identificadas:

Quadro 13 - Percepções sobre a PNDP na UFRGS identificadas através do modelo de Yanow (1990)

ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO (YANOW, 1990)	CATEGORIAS DE ANÁLISE ADOTADAS	CONSIDERAÇÃO DOS ENTREVISTADOS PARA O CONTEXTO DA UFRGS	NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO
Lente Política (Fatores Políticos)	Conflitos de interesses entre instituição e servidores	Fator Facilitador (nos relatos foram identificadas mais convergências do que divergências)	Bastante desenvolvido
	Transparência e impessoalidade nos critérios de seleção	Fator facilitador (não foram registradas críticas ao modelo atual, apenas, em menor número, constatação de desconhecimento)	Bastante desenvolvido
	Relações de poder	Fator Facilitador até o momento (nos relatos foram identificadas muitas convergências no período inicial, contudo, muitas preocupações com o período atual e o que virá)	Em desenvolvimento
Lente Estrutural (Fatores Estruturais)	Quadro de Pessoal	Fator dificultador (embora seja visto como fator fundamental pelo empenho dos servidores, as necessidades de número de pessoas não foram supridas)	Em desenvolvimento
	Recursos Orçamentários	Fator dificultador (embora os anos iniciais tenham sido bem supridos, posteriormente enfrentou-se a redução orçamentária que perdura até os dias atuais)	Em desenvolvimento

	Levantamento de Necessidades para as ações de capacitação	Fator Facilitador (O Censo é referido pelos servidores como uma ótima ferramenta)	Bastante desenvolvido
Lente das Relações Humanas (Fatores de Relações Humanas)	Motivação dos implementadores	Fator Facilitador (os relatos indicam a importância deste aspecto que ainda não está completamente desenvolvido)	Em desenvolvimento
	Interesse dos servidores	Fator Facilitador (os relatos indicam a importância deste aspecto que ainda não está completamente desenvolvido)	Em desenvolvimento
Lente Sistêmica (Fatores Sistêmicos)	Autonomia administrativa	Fator dificultador (embora tenham sido apresentados fatores positivos quanto à autonomia internamente conferida pela gestão até o ano de 2019, os aspectos burocráticos são vistos como interferências negativas no andamento dos processos)	Pouco desenvolvido
	Atuação Progesp e Unidades Administrativas	Fator Facilitador (nos relatos foram identificadas mais convergências do que divergências, mas ainda há aspectos importantes a serem desenvolvidos, como um maior conhecimento dos contextos específicos dentro da universidade)	Em desenvolvimento

A aplicação prática da teoria relacionada à temática da implementação de políticas públicas é sem dúvidas um grande desafio. O Quadro 13 resume um pouco do que pude captar pela prática e pela análise da implementação da PNDP na UFRGS. Ao atuar no grupo da denominada burocracia de nível de rua, e após adentrar à pesquisa por meio da análise da implementação, foi possível perceber que, embora, em muitos momentos não se tenha a informação, os recursos ou o tempo necessário para realizar o trabalho de forma ideal, é essencial atender a uma rotina prevista e realizar esse trabalho da melhor maneira possível. Também é preciso considerar, que, o conhecimento, a experiência, a dedicação e o engajamento não podem ser reduzidos a regras estanques. Nisto entendo que os burocratas de nível de rua efetivamente fazem ou refazem política.

Observar, perguntar e analisar, tanto quanto atuar, foi muito revelador, e nisso identifiquei que existe um caminho a ser percorrido, e que alguns passos já foram dados. Dentre as categorias adotadas para análise, 60% delas foram consideradas como em desenvolvimento, ao perceber que ainda há muito o que ser feito, 30% estão diretamente relacionadas à organização interna, conflitos de interesses e transparência e foram consideradas como bastante desenvolvidas, o que aponta aspectos positivos do trabalho que vem sendo executado. Junto a isso, 10% se relaciona com a autonomia administrativa, que foi considerada como pouco desenvolvida nesse contexto, chamando a atenção para uma importante lacuna para observação. Pensando nisso estão descritos acima, de forma sintética, os retornos recebidos, os quais poderão ser considerados para futuras ações internas.

Algumas limitações também foram identificadas, como a impossibilidade de falar com todos os servidores convidados à entrevista, não ter acesso físico a alguns documentos em função da situação de isolamento ocorrida pela pandemia de Covid-19, as limitações sobre os registros sistêmicos e o pouco tempo disponível para ampliação do escopo.

Com esse estudo, que se apoia na literatura correspondente, no campo de análise de políticas públicas, também em minhas vivências como servidora, na análise da legislação pertinente, dos registros disponíveis, nas entrevistas realizadas com a gestora, com os implementadores e nos questionários encaminhados aos servidores público-alvo, me permito finalizar esta dissertação com considerações de ordem mais bem avaliativas.

Afirmo que são muitos e de grandes dimensões os desafios enfrentados pela EDUFRGS. Esta necessita aperfeiçoar seus processos, especialmente nas demandas de prestação de contas (atualmente exigidas com maior grau de detalhamento pelo órgão central), na comunicação, ao difundir as informações (o que já vem sendo aprimorado por e-mails periódicos e o lançamento de um novo site em 2019, mas que ainda é apontado como uma lacuna), nas avaliações de resultados, que são muito desafiadoras quando se referem à execução de políticas públicas com tamanha abrangência. Também é necessário aprimoramento sobre as especificidades da oferta de suas ações, que já foram bastante apuradas a partir do Censo de Desenvolvimento, mas que dependem também de outros fatores internos e externos à UFRGS e precisam fazer a combinação, principalmente, entre interesses pessoais e institucionais, ajustes orçamentários, apoio institucional, disponibilidade logística e de pessoal para o desempenho do trabalho, além de interesse dos servidores.

O desenvolvimento da pesquisa demonstrou elementos teóricos e concretos da implementação da PNDP, a fim de promover uma análise mais minuciosa do processo, com uma visão aproximada ao contexto concreto do desenvolvimento das atividades que efetivam a execução de uma política pública. Desejo ter favorecido o debate, e que a partir desse estudo outros possam ser desenvolvidos, contribuindo com o aumento da compreensão sobre o tema da implementação, das políticas públicas e da profissionalização no serviço público, em sua necessária vinculação com a educação, lembrando que a temática das capacidades estatais, da democratização de acessos e do aprimoramento da *accountability* estão diretamente ligados à permeabilidade e influência dos grupos de interesse em suas interações com a burocracia.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C. ROBINSON, J. **State Capacity and Economic Development: A Network Approach.** *American Economic Review*, v.105, n. 8, p.2364–2409, 2015.

AGARWALA, T. (2008). **Factors influencing career choice of management students in India,** *Career Development International*, 13, 362-376.

ALISSON, Graham. T. **Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?** In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert O. (Eds). **Classics of public administration.** 4. ed. New York: Harcourt Brace & Company, 1997. (Originalmente publicado em 1983).

ALVES, Evandro. **Vida e trabalho na Ufrgs: Nossas Histórias.** Produção da Capacitação Alfabetização Digital. Parceria Progesp – Edufrgs – Niepe-Eja – Faced. Outubro 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. **As universidades federais brasileiras sob ataque do Governo Bolsonaro.** Propuesta Educativa, [s. l.], v. 2, n. 52, p. 127–138, 2019. a. Disponível em: <<http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/PropuestaEducativa52-Dossier-Amaral.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2020

ANDIFES – ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, com adequações ao Novo Código Civil. Alterações aprovadas na LXVIIIª reunião ordinária do Conselho Pleno, realizada no dia 21 de fevereiro de 2008, em Salvador, BA. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/institucional/andifes/>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

ANDRADE, Maria M. de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ANESP. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Governo define estrutura do Ministério da Economia.** Disponível em: <<http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2019/1/4/governo-define-estrutura-do-ministerio-da-economia>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

APPLEBBY, Paul. **Big democracy.** Nova York: Knopf, 1945.

ARRETCHE, Marta. **Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ARTHUR, Michael. B. (1994). **The boundaryless career: a new perspective for organizational inquiry.** *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), 295-306. doi: 10.1002/job.4030150402.

ASSUFRGS – **Sindicato dos Técnico-administrativos da UFRGS, UFCSPA e IFRS. História e Conquistas.** Disponível em: <<http://www.assufrgs.org.br/historia-e-conquistas/>>. Acesso em 06 ago. 2020.

BACELLAR FILHO, Romeu F. **Profissionalização da Função Pública: A experiência brasileira**. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 232: 1-9, Abr/Jun. 2003

BANCO MUNDIAL (2002). **World Bank Higher Education in Brasil: Challenges and options**. Nova Iorque: World Bank, Março/2002.

BARBIER, Jean-Marie. **Formação de adultos e profissionalização: tendências e desafios**. Brasília: Liber Livro, 2013.

BARBOSA, Renata Peres. **Escola sem partido, balbúrdia ou semiformação generalizada?** In: BELMIRO, Luiz; SILVA, Mônica Ribeiro Da (Eds.). Democracia em ruínas: direitos em risco. Curitiba: CRV, 2019. p. 171–183.

BARCELOS, M. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pos-empiricistas. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Brasil, v. 1, p. 1–24, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/1pu9ah%3E>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BARRETT, S. M. **Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**. Public Administration, vol. 82, issue 2, 2004.

BARNARD, Chester. **The functions of the executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1948.

BARUCH, Yehuda. (2004). **Transforming careers: from linear to multidirectional career paths: organizational and individual perspectives**. Career Development International, 9(1), 58-73. doi: 10.1108/13620430410518147

BERGUE, Sandro. T. **Cultura e Mudança Organizacional**. 1. ed. Florianópolis: UFSC, 2010. v. 1. 106 p.

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

BITTENCOURT, Maryângela. A.; ZOUAIN, Deborah. M. **Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas — Espea e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus — FESPM**. Revista Adm. Made, v. 14, n. 3, p. 75-94, 2010.

BITTENCOURT, Maryângela. A. Dissertação: **ESCOLAS DE GOVERNO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO - Estudo de caso da ESPEA – Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas e da FESPM - Fundação Escola de Serviço Público Municipal, da Prefeitura de Manaus**. Fundação Getúlio Vargas Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) Universidade do Estado do Amazonas (Uea) - Mestrado Interinstitucional em Administração Pública – MINTER. Manaus/AM. 2008.

BOBBIO, Norberto.; MATTEUCCI, Nicola.; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOZEMAN, Barry. **All organizations are public: Bridging public and private organization theories**. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1987.

BRADBURY, Leonardo Cacao La. **Direito à educação: judicialização, políticas públicas e efetividade do direito fundamental**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 19**. Brasília, 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394/96. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/APol%C3%ADticaDeRecursosHumanosnaGest%C3%A3oFHC.pdf>>. Acesso em 12 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências**. Brasília, 2004b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Decreto 5.824, de 29 de junho de 2006. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Nº 9, de 29 de junho de 2006. Define os cursos de capacitação que não sejam de educação formal, que guardam relação direta com a área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/canalcggp/portarias/pt09_2006.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm#:~:text=1o%20Fica%20institu%C3%ADdo%20o,de%20recursos%20humanos%20existentes%20nas>. Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG 2011-2020 Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

BRASIL. Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7824-11-outubro-2012-774384->

[norma-pe.html](#)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre... alteração na remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm>. Acesso em: 07 nov. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 12/08/2019.

BRASIL. Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Nota Técnica Nº 6197, de 14 de dezembro de 2015. Afastamento parcial do servidor para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, previsto no art. 96-A da lei nº 8.112, de 1990. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/11484>>. Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Decreto no 9.034, de 20 de abril de 2017. Altera o Decreto n o 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei n o 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9034.htm>. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.249, período 2016 a 2019. Plano Plurianual. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>> . Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Lei Orçamentária Anual - LOA - Anexo II. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019#LOA>> . Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nota Técnica Nº13, de 18 de junho de 2019. Comprovação de titulação por docentes das carreiras do magistério federal e servidores titulares dos cargos técnico-administrativos em educação para recebimento de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/16401>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nota Técnica Nº2, de 07 de junho de 2019. Assunto: Uniformização de entendimento acerca do cômputo do período de atividades finalísticas e de capacitação anteriores ao ingresso no cargo efetivo para fins de progressão e promoção funcional. Disponível em: <<https://www.sinagencias.org.br/wp-content/uploads/2019/07/OF%C3%8DCIO-SGP-NOTA-T%C3%89CNICA.pdf>> . Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/750028498/decreto-9991-19>> . Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Extrato de acordo de cooperação técnica, de 13 de julho de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 137, 20 jul. 2020. Seção III.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1). Recuperado de <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2019.

BRISCOE, J. P., & HALL, D.T. (2006). **The interplay of boundary less and protean careers: Combination s and implications**. Journal of Vocational Behavior, 69, 4-18.

BRISCOE, J. P., & FINKELSTEIN, L. M. (2009). **The “new career” and organizational commitment Do boundaryless and protean attitudes make a difference?** Career Development International, 14(2-3), 242-260.

BROSSEAU, K. R., Driver, M., Eneroth, K., & Larson, R. (1996) **Career pandemonium: real igning organizations and individuals**, Academy of Management Executive, 10(4), 52-66, nov 1996

CAMÕES, Marizaura. 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.

CAMPOS, Anna. M. **Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português**. Revista de administração Pública, Rio de Janeiro, 24(2) 30-50 fev/abril. 1990.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos: UFSCar, São Carlos, 2004.

CAPELLA, Jairo Antonio C.; **Universidad, Sociedad y Desarrollo Local**. Revista Diálogos de Saberes. Bogotá, Colômbia. No 35. julio-diciembre 2011. pp. 59-82.

CARBONE, Pedro P. **Gestão por competência e educação corporativa: caminhos para o desenvolvimento de competências.** Inc. Soc., Brasília, DF, v. 7 n. 1, p.44-55, jul./dez., 2013. Publicado em: 14/12/2015

CARBONE, Pedro P. **Gestão por competências.** Ed. FGV, série gestão de pessoas da coleção management, no prelo, 2015.

CARDOSO Luis R., MARENCO André. **Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4, 2019 Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525001>> . Acesso em 08 jun. 2020.

CARVALHO NETO, Antonio Moreira de. **O Estado Concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho no setor público.** Revista de Administração Contemporânea, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 24-35, ago. 2018. ISSN 1982-7849. Disponível em: <<https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/11/11>>. Acesso em: 17 set. 2019.

CELLARD, A. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**/tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. A análise documental. 3. ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2012.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO. Consejo Directivo. **Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinária del Consejo Directivo del CLAD.** Santo Domingo, 2010. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CEZIMBRA, M., (2003) **Prontidão afetiva: psicanalistas dizem que a busca obsessiva por boa forma, sensualidade, beleza e juventude não traz felicidade**, O Globo. Disponível em: <<http://gleycep.blog.uol.com.br/textos/PRONTIDAOAFETIVA.html>> Acesso em 15/09/2019.

CHAISE, Rosa M.; BERGUE Sandro T.; CARVALHO, Sérgio L. da S. **Escolas de Governo: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública.** Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1 ed. v. 10, p. 76-99, 2015

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COELHO, Joyce A. (2006). **Organizações e carreiras sem fronteiras.** In M. Balassiano & I. S. A. da Costa (Orgs.), Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas (pp. 95-108). Rio de Janeiro: Editora Atlas.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A garbage can model of organizational choice.** Administrative Science Quarterly, v. 17, p. 1-25, 1972.

COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. **Understanding policy work. Working for policy**, n. 1, p. 11-25, 2010.

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

COSTA, Everton de B. O.; RAUBER, Pedro. **História da educação: surgimento e tendências atuais da universidade no Brasil.** Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS | v. 11 | n. 21 | Jan./Jun.2009.

COUTINHO, Juliana K. F.; ALMEIDA, Danieli de; ALMEIDA, Fernanda K. **QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: a perspectiva dos TAE do IFSC da região Oeste de Santa Catarina.** Revista Gestão pública: a visão dos técnicos administrativos em educação das Universidades Públicas e Institutos Federais, Volume 3 [Livro eletrônico] / Jacqueline de Castro Rimá (Org.) [et al.]. – São Carlos, SP: Pedro e João Editores, 2016. Volume 3 ISBN 978-85-7993-379-0

CUNHA, L. A. C. R. **Ensino superior e universidade no Brasil.** In: LOPES, E. M. T.; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Org.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

DAHL, Robert A. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 1997.

DELORS, Jacques. **A Educação ou a Utopia necessária.** In "Educação: um tesouro a descobrir" - relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI (2001, p. 41-44).

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir.** 2ed. São Paulo: Cortez Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral de Administração Pública.** 5. ed. Thomson/Hadswort, 2008.

DENHARDT, Robert; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública.** 7ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DI GIOVANNI, G. Implementação. In: DI GIOVANNI, G; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas.** 2. ed. Sao Paulo: Editora da Unesp; Funap, 2015.

DUTRA, Joel S. **Carreiras paralelas: uma proposta de revisão da administração de carreiras.** Revista de Administração, v. 27, n. 4, p. 65-73, 1992.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2011.

DRAIBE, Sonia. M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** 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-SP, 2001.

DYE, Thomas R. **Policy analysis.** Alabama: University of Alabama, 1976.

EMIRBAYER, M. **Manifesto for a Relational Sociology**. The American Journal of Sociology, n. 103, v. 2, 1997.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. RAUCH, J. E. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth**. American Sociological Review, Vol. 64, No. 5, Oct., pp. 748-765, 1999.

FARENZENA, Nalu; LUCE, Maria Beatriz. **Políticas Públicas de Educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades**. In: MADEIRA, Lígia Mori. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 195-215.

FASUBRA. **Revista Memorial Linha do Tempo 30 anos Fasubra Sindical**. Data de Criação: 02/05/2018. Disponível em: <<http://fasubra.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

FÁVERO, M.L.A. **A Universidade no Brasil: das origens a Reforma Universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n.28, p. 17-36, Maio/Jun. 2006.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública**. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. **(Re)valorização da educação permanente**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 99, p. 518-539, jul./set.2009.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública**. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

FILHO, Naomar A. **Revista Lusófona de Educação**, v. 32, p. 11-30, 2016.

FIORI, Ernani Maria. **Educação e política. Textos Escolhidos**. v. 2. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

FRAUCHES, Celso da Costa. **A avaliação do ensino Superior. Obstáculos, desafios e oportunidades na gestão**. In: COLOMBO, Sonia Simões; CARDIM, Paulo A. Gomes (Eds.). Nos bastidores da educação brasileira a gestão vista por dentro. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 151–171.

FREITAS, Isa. A. **Trilhas de desenvolvimento profissional: da teoria à prática**. In. Anais 6. ENANPAD. Salvador: ANPAD, 2002. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127328>>. Acesso em 01 mai. 2020.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

FRIEDRICH, Carl J. **Public Policy and the nature of administrative responsibility**. In: ROURKE, Francis (org.). *Bureaucratic power in national politics* Boston: Little, Brown, 1972. p. 165-175.

GASSE, Stéphanie. **Formação de profissionais para a educação de jovens e adultos na África subsaariana: o desafio de um mestrado universitário francófono a distância**. *Revista Teias*, [S.l.], v. 17, p. 141-159, ago. 2016. ISSN 1982-0305. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/25009>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

GIDDENS, A. **The constitution of society: Outline of the theory of structuration**. Berkeley: University of California Press, 1984.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRISA C. **As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller**. In. *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. 414 p.: pdf

GUNN, L. A. **Why is implementation so Difficult? Management Services in Government**, v.33, p.169-176, 1978.

HALL, Douglas T. (1976). **Careers in Organizations**. Santa Monica: Goodyear Publishing Co.

HALL, D.T., & MIRVIS, P.H. (1996). **Long live the career. In The career is dead – Long live the career**; 1-12, San Francisco, Jossey-Bass.

HEBRARD, Pierre. **Formation et professionnalisation des travailleurs sociaux, formateurs et cadres de santé**. Paris: L'Harmattan, 2004.

HENRY, Nicholas. **Paradigms of public administration**. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

HILL, Michael. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: coletânea*, v.2. Brasília: ENAP, p. 62-87, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: Sage Publications, 2005.

HOWLETT, M. **Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data**. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 3, p. 247– 63, may 2011.

INKSON, Kerr (2006). **Understanding careers: the metaphors of working lives**. Thousand Oaks: SAGE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>> . Acesso em: 14 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo da educação superior 2019 - Resultados**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>> . Acesso em: 14 nov. 2020

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. **The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program**. In: Theories of the Policy Process. Philadelphia: Westview Press, 2014. p. 183-223

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution, 2005.

KINGDON, John. (2003) [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

KOGA, Nathália M; VIANA, Rafael R. **O trabalho na política pública da burocracia federal brasileira: entre a técnica e a política**. In Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. 414 p. : pdf

KLERING, Luis R.; PORSE, Melody de C. S.; GUADAGNIN, Luis A. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise, v.21, n.1, p. 4-17, 2010.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Analyse et pilotage des politiques publiques**. Zürich: Verlag Rüegger, 2006.

LA PALOMBARA, Joseph G. **A política no interior das nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 559 p. (Coleção Pensamento Político, v60).

LE BOTERF, Guy. **Compétence et navigation professionnelle**. Paris: Éditions d' Organisation, 1999.

LIMA, Kátia. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, Daniela da C. B. P. **Políticas Públicas de EAD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Ioneiry V. **O sistema de remuneração dos servidores técnico-administrativos das IFES sob a lente da gestão de pessoas por competências**. Gestão pública: a visão dos técnicos administrativos em educação das Universidades Públicas e Institutos Federais,

Volume 3 [Livro eletrônico] / Jacqueline de Castro Rimá (Org.) [et al.]. – São Carlos, SP: Pedro e João Editores, 2016. 4760 Kb - 267 f.: il Volume 3.

LIMA Luciana. L; D'ASCENZI Luciano. **Implementação de políticas públicas: Perspectivas Analíticas**. Revista de Sociologia e Política v. 21, n. 48: 101-110 Dez/2013.

LIMA Luciana. L; D'ASCENZI Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. S. 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.

LOTTA, Gabriela. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, v. 64, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto R. C.; OLIVERIA, Vanessa E. V. (2014). **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista Do Serviço Público, 65(4), p. 463-492. 2014

LOTTA, Gabriela. **Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas**. Rev. Sociologia Política, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

MACHADO, Maria Goreti F. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: A atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009**. Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAJONE, Giandomenico; QUADE, Edward S. (eds). 1980. **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons.

MARENCO, A. **Teoria para quem precisa de teoria: ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas**. In. Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. 414 p.: pdf

MARENCO, A; CARDOSO L. R. **Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4, 2019. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525001>

MARQUES, E. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, E.; SOUZA, C. **Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro**. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. do S. (Orgs.). *A ciência política no Brasil (1960-2015)*. São Paulo: FGV, 2016.

MARTINS, Gilberto de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTINS, H. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a obtenção do grau de doutor em administração). Brasil, 2003.

_____. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Brasil, 2007.

MAYER, Igor S.; VAN DAALEN, C. Els; BOTS, Pieter WG. **Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design 1**. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (eds). *Routledge handbook of policy design*. New York: Routledge, 2018. p. 161-179.

MAYNTZ, R. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança e ética na Administração Pública: estratégias de prevenção da corrupção no Brasil**. Brasília: PPGA/UnB, 2007.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. 1983. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman.

MENDONCA, A.W.P.C. **A Universidade no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 14, p. 131-151, Maio/Ago. 2000.

MOREIRA, Daniel A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MOTTA, Darly. **A estabilização e a estabilidade: do Plano Real aos governos FHC (1993-2002)**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Eds.). *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p. 219–255.

MULLER P. **Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde**. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. 2002. **A análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris : Presses universitaires de France, 2015a.

MULLER, P. **Mise en perspective : une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique**. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris : Presses de Sciences, 2015b. p. 405-435.

NAGLE, Jorge, (1976). **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, EDUSP

NEVES, Mônica M; TREVISAN, Leonardo N; JOÃO, Belmiro N. **Carreira Proteana: Revisão Teórica e Análise Bibliométrica**. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 13(2), maio-ago 2013, pp. 217-232.

NEVES, Rodrigo Meleu das. **FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (Fies) COMO POLÍTICA PÚBLICA: Implementação e transformações para a educação brasileira (1999 - 2020)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. **Policy capacity and evidence based policy in the public service**. Public Management Review, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. **Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 3, p. 519–534, 2016.

O'BRIEN, Kevin J. & LI, L Lianjiang 1999. **Selective Police Implementation in Rural China**. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, Jan/1999.

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

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, Manoela Z; GOMES, William B. **Estilos Reflexivos e Atitudes de Carreira Proteana e Sem Fronteiras nas Organizações Contemporâneas Brasileiras**. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 14(1), jan-mar 2014, p. 105-118.

OLIVEN, A. C. **Histórico da educação superior no Brasil**. In: SOARES, M. S. A. (Org.). *A educação superior no Brasil*. Porto Alegre: Unesco, 2002. p. 31-42.

O'TOOLE, L. J. Jr. **The theory-practice issue in Policy Implementation Research**. Public Administration. v. 82 n. 2, p. 309–329, 2004.

PACHECO, Regina S. **Política de recursos humanos para a reforma gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 53, n.4, p. 79-99, out./dez. 2002.

PACHECO, Regina S. **Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap** — Brasil. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 1, p. 75-88, 2002.

PAULA, Izabel A. A. de; CANESE, Joel E. **Desafios e benefícios acerca da implantação de programas de melhoria para a gestão pública**. In. Gestão pública [e-book]: a visão dos técnicos administrativos em educação das universidades públicas e institutos federais: vol. 4. São Carlos, SP: 2017.

PAULISTA, Jairez E. S. **A motivação dos servidores públicos federais, no âmbito dos Ministérios, frente às premissas de valorização firmadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e às consequentes ações de gestão de recursos humanos** (Dissertação de mestrado Fundação Getúlio Vargas). Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2004.

PEREZ, José Roberto R. **Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 67.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A privatização do público: implicações para a democratização da educação**. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Ed.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 9–32.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3 ed. Berkeley, CA: University of California, 1984.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRZEWORSKI, Adam. **“Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica”**. In: RBCS, Ano 11, nº 32, pp. 18-40, outubro de 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará, 1995.

RAINEY, Hal R. **Understanding and managing in the public sector**. 3. ed. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 2003.

RAMALHO, Betânia L.; NUÑES, Isauro B.; GAUTHIER, Clermont. **Formar o Professor, Profissionalizar o Ensino**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

RANZINI, Milena S.; BRYAN, Newton A. P. **Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil**. Ver. Serv. Público Brasília 68 (2) 417-438 abr/jun 2017.

RAUBER, P. **A universidade no Brasil: origem e trajetória.** In: **Metodologia do Ensino Superior.** Dourados: Unigran, 2008, p. 51-74.

REDFORD, Emmet S. **Democracy in the administrative state.** Nova York: Oxford University Press, 1969.

REIS, P. **Observação de aulas e avaliação do desempenho docente.** Ministério da Educação – Conselho Científico para a Avaliação de Professores, Lisboa, 2011. Disponível em: <<https://jucienebertoldo.com/wp-content/uploads/2012/10/observac3a7c3a3o-de-aulaavaliac3a7c3a3o-do-desempenho-docente-pedro-reis.pdf>>. Acesso em: 24/06/2019.

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA, criado pelo Decreto nº 62.937/6. Rio de Janeiro: MEC/MPCG/MF, agosto, 1968.

RIZZATTI Gerson. **Categorias De Análise De Clima Organizacional Em Universidades Federais Brasileiras.** Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002

ROCHE, James. **Que faut-il entendre par professionnalisation?** In: Education permanente, n. 140, p. 35-49, 1999.

ROQUETE DE MACEDO, A. R.; TREVISAN, L. M. V.; TREVISAN, P.; MACEDO, C. S. **Educação Superior no século XXI e a reforma Universitária Brasileira. Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação,** v. 13, nº 47, p. 127-148, 2005.

ROUSSEAU, D. M. (1989). **Psychological and implied contracts in organizations, Employee Responsibilities and Rights Journal,** 2, 121-139.

SABATIER, P. A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there in.** Policy Science, [s. l.], v. 21, p. 129–168, 1988.

SALLES, Denise M. R.; Nogueira, M. G. (2006). **Carreiras no serviço público federal: antigos dogmas, novas perspectivas.** In M. Balassiano & I. S. A. da Costa (Orgs.), *Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas* (pp. 134-149). Rio de Janeiro: Editora Atlas.

SANDEL, Michael J. **Democracy's discontents.** Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

SANTOS, Boaventura de S. **A Universidade no século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de S. **A Universidade no século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
STILLMAN, Richard J. *The American beureaucracy.* Chicago: Nelson-Hall, 1996.

SANTOS, Simone Valdete. **Inéditos viáveis para os trabalhadores jovens e adultos nas políticas atuais de Educação Profissional e Tecnológica do Brasil.** 1a. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

SAVIANI, D. **A questão da reforma universitária.** *Educação & Linguagem*, ano 7, nº 10, p. 42-67, 2004

SCOTT, W.R. **Organizations: Rational, natural and Open systems**, 4ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

SCHÖN, Donald A. **The reflexive practitioner. How Professionals Think in Action.** États Unis: Basic Book Inc. Trad. fr., Le praticien réflexif, Montréal: Les Éditions Logiques, 1985

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEGRS, J., INCEOGLU, I., VLOEBERGHES, D., BARTRAM, D., & HENDER ickx, E. (2008). **Protean and Boundaryless careers: A study on potential motivators.** *Journal of Vocational Behaviour*, 73, 212-230.

SCHMITZ JUNIOR, S. **O Impacto de Políticas de Gestão de Pessoas no Perfil Profissional dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.** (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração (CPGA) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2015.

SILVA, Marise B. de; GRIGOLO, Tânia M. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II.** Caderno Pedagógico. Florianópolis: UDESC, 2002.

SILVA, Assis Leão Da. **Implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior: os desafios das comissões próprias de avaliação nas universidades federais.** Pindorama, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1–20, 2010. Disponível em: <https://publicacoes.ifba.edu.br/index.php/Pindorama/article/view/366> . Acesso em: 1 jun. 2020

SILVA, Silvilene S. **Análise Da Implementação Da Política Nacional De Desenvolvimento De Pessoal No Instituto Federal De Educação, Ciência E Tecnologia Do Amazonas.** (Dissertação de mestrado Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília). Brasília. 2017.

SILVA, Suely Braga da. **Luiz Simões Lopes: Fragmentos de Memória.** FGV. Editora, Rio de Janeiro, 2006.

SIQUEIRA, Marcos V. S; MENDES, Ana M. **Gestão de Pessoas no Setor Público e a Reprodução do Discurso do Setor Privado.** *Revista do Serviço Público*. Brasília 60 (3): 241-250 jul/set 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Dominique Guimarães de; MIRANDA, Jean Carlos; SOUZA, Fabiano dos Santos. **Breve histórico acerca da criação das universidades no Brasil.** *Educação Pública*, v. 19, nº 5, 12 de março de 2019. Disponível em

<<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/19/5/breve-historico-acerca-da-criacao-das-universidades-no-brasil>>.

SOUZA, Irineu M. de; ANTUNES, Tereza C. M. **Plano De Carreira Dos Servidores Técnico-Administrativos Em Educação Das Instituições Federais De Ensino Superior.** Xv Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Desafios da Gestão Universitária no Século XXI Mar del Plata – Argentina 2, 3 e 4 de dezembro de 2015.

SUBIRATS, J. **El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas.** 1989. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) Políticas públicas - coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SUCUPIRA Newton. **A reestruturação das universidades federais.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. v. 50, n. 111, p. 87-8, 1968.

SULLIVAN, S. E. (1999). **The changing nature of careers: A review and research agenda.** Journal of Management, 25, 457-484.

SZYMANSKI, Heloisa (2000). **Entrevista reflexiva: um olhar psicológico para a entrevista em pesquisa.** Psicologia da Educação, 10 (11), 193-215.

TEIXEIRA, Alba Valéria Saboia. **A lei nº 11.091/2005 como fator de influência no plano de cargos e carreira dos técnico-administrativos, visando à busca da competência no ambiente de trabalho.** 2010. 55 f. Monografia (especialização) – Curso de Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

UNESCO. EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Estudios retrospectivos y proyecciones. Con la participación de ministerios de educación, organismos internacionales, redes de educación superior y cátedras UNESCO.** Córdoba, Argentina, 2018. *Universidad Nacional de Córdoba.*

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Decisão CONSUN nº 047, de 19/01/2007. **Aprova o programa de capacitação e aperfeiçoamento dos integrantes do PCCTAE da universidade no Rio Grande do Sul.** 2007

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Portaria 1583 de 31 de março de 2009, que coloca em vigor o plano de capacitação intitulado Formação Integral de servidores da Ufrgs.** Disponível em <https://www.ufrgs.br/edufrgs/wp-content/uploads/2019/08/Portaria_1191_280213-1.pdf>. Acesso em 07/11/2020.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Portaria 1191 de 28 de fevereiro de 2013, que institui o programa de capacitação e aperfeiçoamento da UFRGS.** Disponível em <https://www.ufrgs.br/edufrgs/wp-content/uploads/2019/08/Portaria_1583_31032009-1.pdf> . Acesso em 10/10/2020.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação e seus Programas.** Disponível em: <<file:///C:/Users/luppg/Downloads/PIDCPCCTAE-UFRGS.pdf>>. Acesso em 06/09/2019.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Painel de Dados Gestão de Pessoas.** Disponível em <<https://www1.ufrgs.br/paineldedados/gestaoPessoas/telaGeral.>> Acesso em 06/09/2020.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Portaria 9290 de 14 de outubro de 2019, que designa grupo de trabalho para implementação da PNDP na UFRGS.** Disponível em <https://www1.ufrgs.br/RepositorioDigitalAbreArquivo.php?3F91D4E23192_1&62&> . Acesso em 10/10/2020.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.** Disponível em <https://www.ufrgs.br/progesp/?page_id=732>. Acesso em 08/09/2019.

_____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Escola de Desenvolvimento de Servidores.** Disponível em <<https://www.ufrgs.br/edufrgs/>>. Acesso em 06/11/2020.

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J.; LOBATO, L. **Policy analysis in Brazil.** Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.

VESELÝ, A.; WELLSTEAD, A.; EVANS, B. **Comparing sub-national policy workers in Canada and the Czech Republic: Who are they, what they do, and why it matters?** *Policy and Society*, v. 33, n. 2, p. 103-115, 2014.

VLASMAN, Petrus M. CASTRO, Luiz F. M. **Universidade: a luta pelo poder.** *Revista Brasileira de Administração da Educação.* Porto Alegre, v. 3, p. 88-101, jan./jun. 1985.

Waldo, Dwight. **Public administration - Study and teaching.** Garden City, NY: Doubleday, 1955.

Washburn, Jennifer (2005). University, Inc.: **The Corporate Corruption of Higher Education.** New York: Basic Books.

Weber, Max. **The theory of social and economic organization.** Trad. Talcott Parsons. Nova York: Oxford University Press, 1947. Originalmente publicado em 1915.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis.** Transaction Publishers, 1979.

WITORSKI, Richard; THIERRY, Ardouin. **La professionnalisation: étudier la complexité des liens sujet-organisation.** In: CLÉNET, J., MAUBANT, P., POISSON, D. *Formations et professionnalisations: à l'épreuve de la complexité.* Paris: L'Harmattan, 2012.

YANOW, Dvora. **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.

ZARIFIAN, Philippe. **O modelo da competência: Trajetória histórica, desafios atuais e propostas.** São Paulo, SP: Senac São Paulo, 2003.

APÊNDICES

Como parte dos procedimentos adotados para coleta de dados, foram elaborados dois formulários para as entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos: (i) dirigentes; (ii) implementadores. Além disso, foram geradas questões para envio de questionário via formulário on-line aos servidores do público-alvo. Cabe ressaltar que os formulários se assemelham, pois a intenção foi captar as diferentes percepções sobre os mesmos aspectos dos fenômenos que teriam os resultados categorizados.

O formulário foi enviado aos seguintes servidores sorteados via relatório sistêmico: 10 servidores com maior frequência em cursos de capacitação (PA1); 10 Servidores com mais tempo de permanência no programa de Incentivo Educacional (PA2) e 10 Servidores com maior frequência de atuação como ministrantes em capacitações (PA3). Enquanto as entrevistas transcorreram como uma conversa informal, permitindo que os entrevistados expusessem seu ponto de vista e seus sentimentos a respeito das questões em foco. Também no intuito de compreender a caracterização e desenvolvimento das ações e interações dos atores na implementação da PNDP na UFRGS. Com vistas a compreensão dos fatores contributivos para a profissionalização em sua vinculação com a educação.

APÊNDICE A – Questionário encaminhado aos servidores

Roteiro para os servidores participantes de capacitações (inclusive ministrantes)	Relação com a categoria de análise/objetivos
1- Você já conhecia a PNDP implementada pelo Decreto 5.707/2006 e editada pelo Decreto 9.991/2019? Como tomou conhecimento sobre a PNDP?	Questão Geral
2- Você considera que a sua instituição lhe oportuniza a realização de educação formal ou capacitações que sejam relevantes para o trabalho? Existem oportunidades para se aplicar o que você aprendeu? Fale sobre isso.	Questão Geral
3- Qual sua percepção sobre a transparência nos critérios utilizados para os processos de seleção para a participação em capacitações?	(Lente Política) Transparência e impessoalidade nos critérios de seleção
4- Qual sua opinião sobre o Censo de desenvolvimento como forma de levantamento das necessidades de capacitação?	Lente Estrutural (LNC)

5- No seu entendimento, de que forma aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) interferem no processo de implementação/execução da PNNDP?	Lente das Relações Humanas (Motivação/interesse)
6- É possível dizer que a implementação da política na Ufrgs lhe proporcionou benefícios na evolução profissional? Em caso positivo, por favor mencione algum aspecto.	Objetivo específico (letra b)
7-Quais os fatores você considera que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNNDP na Ufrgs? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?	Lente Estrutural (Geral)
8- Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram na implementação da PNNDP? Como/Por quê?	Lente Sistêmica (autonomia administrativa)
9- Você consegue identificar fatores que demonstrem os efeitos da implementação da PNNDP sobre as Unidades acadêmicas com cotidiano mais distante da Progesp? Se sim, Quais?	Lente Sistêmica (Relação Progesp e unidades)
10- Para você, qual o papel da Gestão de Pessoas para o seu desenvolvimento profissional?	Lente Sistêmica (atuação Progesp e unidades acadêmicas)
11- Como você visualiza o momento atual da universidade e da Administração Pública brasileira em relação às possibilidades para a Gestão de Pessoas?	Objetivo Geral em perspectiva futura sob o olhar do entrevistado
12- Você gostaria de dar um depoimento livre sobre a EDUFRGS?	Questão Geral

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semi-estruturado 1. Entrevista com dirigentes

Roteiro para os gestores	Relação com a categoria de análise/objetivos
1- Qual foi sua primeira percepção ao tomar conhecimento sobre a PNNDP?	Questão Geral
2- Quais foram/são suas expectativas em relação a essa política?	Questão Geral

3- Você obteve resistência em alguma instância superior sobre o modelo ou o(s) conteúdo(s) que seriam implementados/abordados através da política?	(Lente Política) Relações de Poder
4- Você considera que a realização das ações geradas através da PNDP acarretou ou acarreta mudanças na qualificação/desempenho dos servidores capacitados?	Objetivo específico (letra b)
5- Na sua opinião, a formulação da oferta gerada via PNDP pode ser considerada convergente entre as demandas institucionais e as dos servidores?	(Lente Política) Conflitos de interesses entre instituição e servidores na oferta de ações
6- Quais os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP na Ufrgs? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?	Lente Estrutural (Geral)
7- Você identificou alguma interferência dos fatores Quadro de pessoal e Recursos orçamentários no processo de implementação? De que forma ocorreu essa interferência?	Lente Estrutural (Pessoas e orçamento)
8- De que maneira aspectos pessoais (motivação, disposição para mudança, necessidades) da equipe responsável interferem no processo de implementação da PNDP	Lente das Relações Humanas (Motivação/interesse)
9- Você consegue identificar fatores que demonstrem os efeitos da implementação da PNDP sobre as Unidades acadêmicas com cotidiano mais distante da Progesp? Se sim, Quais?	Lente Sistêmica (Relação Progesp e unidades)
10- Como você visualiza o momento atual da universidade e da Administração Pública brasileira em relação às possibilidades para a Gestão de Pessoas?	Objetivo Geral em perspectiva futura sob o olhar do entrevistado
11- Você gostaria de dar um depoimento livre sobre a EDUFRGS?	Questão Geral

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semi-estruturado 2. Entrevista com implementadores

Roteiro para os implementadores	Relação com a categoria de análise/objetivos
1- Qual foi sua primeira percepção ao tomar conhecimento sobre a PNDP?	Questão Geral
2- Quais foram/são suas expectativas em relação a essa política?	Questão Geral
3- Quais são as metodologias e ferramentas utilizadas para a implementação da política das quais te recordas?	Lente Estrutural (Geral)
4- Em sua opinião, a gestão de pessoas da Universidade se beneficia/está se beneficiando com a gestão por competências? Como?	Lente Estrutural (Geral)
5- Você verificou resistência em alguma instância sobre o modelo ou o(s) conteúdo(s) que seriam implementados/abordados através da política?	(Lente Política) Relações de Poder
6- Você considera que a realização das ações geradas através da PNDP acarretou ou acarreta mudanças na qualificação/desempenho dos servidores capacitados?	Objetivo específico (letra b)
7- Na sua opinião, a formulação da oferta gerada via PNDP pode ser considerada convergente entre as demandas institucionais e as dos servidores?	(Lente Política) Conflitos de interesses entre instituição e servidores na oferta de ações
8- Quais os fatores que interferiram ou interferem no processo de implementação da PNDP na Ufrgs? Por quê? Dentre esses fatores/aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?	Lente Estrutural (Geral)
9- Você identificou alguma interferência dos fatores Quadro de pessoal e Recursos orçamentários no processo de implementação? De que forma ocorreu essa interferência?	Lente Estrutural (Pessoas e orçamento)
10- Como você visualiza o momento atual da universidade e da Administração Pública brasileira em relação às possibilidades para a Gestão de Pessoas?	Objetivo Geral em perspectiva futura sob o olhar do entrevistado
11- Para você, qual o papel da Gestão de Pessoas para o desenvolvimento profissional dos servidores?	Lente Sistêmica (atuação Progesp e unidades acadêmicas)

ANEXOS

Em anexo estão os principais documentos oficiais que nortearam a implementação da PNDP na UFRGS, juntamente com o documento oficial interno que me inclui na atuação junto aos implementadores.

ANEXO A – Decreto 5.707, de 23 de Fevereiro de 2006

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

ANEXO B – Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019**Presidência da República****Secretaria-Geral****Subchefia para Assuntos Jurídicos****DECRETO Nº 9.991, DE 28 DE AGOSTO DE 2019**

Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos art. 87, art. 95, art. 96-A e art. 102, caput, incisos IV, VII e VIII, alínea “e”, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

DECRETA:**Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.’

Art. 1º-A O Poder Executivo federal manterá escolas de governo com a finalidade de promover o desenvolvimento de servidores públicos. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Parágrafo único. Exceto se houver disposição legal em contrário, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 13, os cursos de desenvolvimento cuja participação constitua requisito para aprovação em estágio probatório, remoção, progressão ou promoção no serviço público federal serão planejados por escolas de governo do Poder Executivo federal. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 1º-B São escolas de governo: (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

I - aquelas previstas em lei ou decreto; e (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

II - aquelas reconhecidas em ato do Ministro de Estado da Economia, observado o disposto no inciso III do caput do art. 13. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Economia reconhecerá os órgãos e as entidades de que trata o inciso II do caput como escolas de governo do Poder Executivo federal, permitida a delegação a titular de cargo de natureza especial, vedada a subdelegação. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Instrumentos

Art. 2º São instrumentos da PNNDP:

I - o Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP;

II - o relatório anual de execução do PDP;

III - o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento;

IV - o relatório consolidado de execução do PDP; e

V - os modelos, as metodologias, as ferramentas informatizadas e as trilhas de desenvolvimento, conforme as diretrizes estabelecidas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.

Parágrafo único. Caberá ao órgão central do SIPEC dispor sobre os instrumentos da PNDP.

Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP

Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, com a finalidade de elencar as ações de desenvolvimento necessárias à consecução de seus objetivos institucionais.

Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento relacionadas à consecução dos objetivos institucionais. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º O PDP deverá:

I - alinhar as ações de desenvolvimento e a estratégia do órgão ou da entidade;

I - alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão ou da entidade;
(Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

II - estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento;

III - atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras;

IV - nortear o planejamento das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência;

V - preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade;

VI - preparar os servidores para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e da vacância do cargo;

VII - ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores;

VIII - acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional;

IX - gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento;

X - monitorar e avaliar as ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos; e

XI - analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento.

§ 2º A elaboração do PDP será precedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se diagnóstico de competências a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função.

Art. 4º O PDP conterá:

Art. 4º O PDP conterá, no mínimo: (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

I - a descrição das necessidades de desenvolvimento que serão contempladas no exercício seguinte, incluídas as necessidades de desenvolvimento de capacidades de direção, chefia, coordenação e supervisão;

II - o público-alvo de cada ação de desenvolvimento;

II - o público-alvo de cada necessidade de desenvolvimento; (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

III - as ações de desenvolvimento previstas para o exercício seguinte, com a respectiva carga horária estimada; e (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

IV - o custo estimado das ações de desenvolvimento.

Parágrafo único. O PDP também conterà as ações de desenvolvimento, caso já tenham sido definidas, com respectiva carga horária estimada, que atenderão cada necessidade de desenvolvimento identificada, previstas para o exercício seguinte. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão sua proposta de PDP, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ao órgão central do SIPEC, nos termos do disposto no art. 12.

§ 1º O PDP poderá ser revisado, motivadamente, para inclusão, alteração ou exclusão de conteúdo.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o PDP será aprovado novamente pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação para o titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para o titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação e observada a segregação de funções quanto ao disposto no § 3º.

§ 3º A unidade de gestão de pessoas do órgão ou da entidade é responsável pelo PDP perante o órgão central do SIPEC e apoiará os gestores e a autoridade máxima do órgão ou da entidade na gestão do desenvolvimento de seus servidores, desde o planejamento até a avaliação.

Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão a sua proposta de PDP ao órgão central do SIPEC, para ciência e eventuais sugestões de alteração. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º O encaminhamento de que trata o caput será feito até o dia 30 de setembro de cada ano pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 2º A partir de 30 de novembro de cada ano, a autoridade máxima de que trata § 1º aprovará o PDP e poderá acolher ou não as sugestões recebidas do órgão central do SIPEC no período. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 3º A unidade de gestão de pessoas do órgão ou da entidade e as suas escolas de governo, quando houver, são responsáveis pelo PDP perante o órgão central do SIPEC e apoiarão os gestores e a autoridade máxima do órgão ou da entidade na gestão do desenvolvimento de seus servidores, desde o planejamento até a avaliação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 4º A competência de que trata o caput e o § 1º poderá ser delegada à autoridade máxima da escola de governo do órgão ou da entidade. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 6º As unidades de gestão de pessoas dos órgãos e das entidades integrantes do SIPEC encaminharão ao órgão central o relatório anual de execução do PDP, que conterá as informações sobre a execução e a avaliação das ações previstas no PDP do exercício anterior e a sua realização.

Art. 7º As unidades de gestão de pessoas responsáveis pela elaboração, pela implementação e pelo monitoramento do PDP realizarão a gestão de riscos das ações de desenvolvimento previstas, cujas etapas são:

I - identificação dos eventos de riscos;

II - avaliação dos riscos;

III - definição das respostas aos riscos; e

IV - implementação de medidas de controle.

Art. 7º-A As atribuições de que tratam os art. 5º, art. 6º e art. 7º, em relação aos PDP, poderão ser delegadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade a até duas autoridades. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Órgão central do SIPEC

Art. 8º O órgão central do SIPEC disponibilizará manifestação técnica para orientar a execução das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP.

Art. 8º O órgão central do SIPEC disponibilizará manifestação técnica para orientar a elaboração das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 9º O órgão central do SIPEC encaminhará à Escola Nacional de Administração Pública - Enap o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento, produzido a partir da organização das propostas constantes dos PDP dos órgãos e das entidades, que conterà as ações transversais de desenvolvimento da administração pública federal.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se ações transversais as ações comuns a servidores em exercício em diversos órgãos ou entidades no âmbito do SIPEC.

Art. 10. Caberá ao órgão central do SIPEC avaliar os relatórios anuais de execução dos PDP dos órgãos e das entidades e, se necessário:

I - orientar o correto planejamento e execução dos PDP subsequentes; e (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

II - solicitar informações adicionais ou justificativas quanto à execução das ações de desenvolvimento. (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 10. Os órgãos e as entidades encaminharão ao órgão central do SIPEC, para análise e consolidação das informações dos diversos órgãos e entidades, os seus relatórios anuais de execução dos PDP. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 11. Caberá ao órgão central do SIPEC elaborar o relatório consolidado de execução dos PDP, a partir da consolidação das informações constantes dos relatórios anuais de execução dos PDP.

Parágrafo único. O órgão central do SIPEC é responsável por avaliar a execução dos PDP e a observância das diretrizes pelos órgãos e pelas entidades. (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Normas complementares

Art. 12. O titular do órgão central do SIPEC editará normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto, que incluirão:

I - os prazos para encaminhamento do PDP e do relatório anual de execução do PDP;

II - os prazos para o encaminhamento da manifestação técnica sobre o PDP aos órgãos e às entidades;

III - os prazos para conclusão do Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento e do relatório consolidado de execução dos PDP;

IV - o detalhamento das condições para a realização das despesas com desenvolvimento de pessoas, nos termos do disposto nos art. 16, art. 17 e art. 30;

V - o procedimento para a avaliação e a aprovação do pedido de afastamento do servidor, com as informações e os documentos necessários à instrução do pedido;

VI - a forma e o conteúdo da divulgação das informações de que trata o parágrafo único do art. 16;

VII - as condições e os prazos para a comprovação da efetiva participação do servidor na ação que gerou seu afastamento; e

VIII - o detalhamento das condições e dos critérios para reembolso das despesas comprovadamente efetuadas para custeio de inscrição e mensalidade de ação de desenvolvimento formal, presencial ou à distância, prevista no PDP.

Escolas de Governo do Poder Executivo federal

Art. 13. Caberá à Enap:

I - coordenar a rede de escolas de governo do Poder Executivo federal e o sistema de escolas de governo da União;

I - articular as ações da rede de escolas de governo do Poder Executivo federal e o sistema de escolas de governo da União; (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

II - definir as formas de incentivo para que as universidades federais atuem como centros de desenvolvimento de servidores, com a utilização parcial da estrutura existente, de forma a contribuir com a PNDP;

II - definir as formas de incentivo para que as instituições de ensino superior sem fins lucrativos atuem como centros de desenvolvimento de servidores, com a utilização parcial da estrutura existente, de forma a contribuir com a PNDP; (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

III - propor ao Ministro de Estado da Economia os critérios para o reconhecimento das instituições incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional como escola de governo do Poder Executivo federal;

IV - coordenar as iniciativas de desenvolvimento de pessoas dos órgãos e das entidades do SIPEC, permitida a distribuição das atividades de elaboração, de contratação, de oferta, de administração e de coordenação de ações de desenvolvimento das competências transversais às escolas de governo do Poder Executivo federal e aos órgãos e entidades que manifestarem interesse;

IV - uniformizar diretrizes para competências transversais de desenvolvimento de pessoas em articulação com as demais escolas de governo e unidades administrativas competentes do Poder Executivo federal. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

V - promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas a preparar os servidores para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança além de coordenar e supervisionar os programas de desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão executados pelas escolas de governo, pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

VI - atuar, em conjunto com os órgãos centrais dos sistemas estruturadores, na definição, na elaboração e na revisão de ações de desenvolvimento das competências essenciais dos sistemas estruturadores.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Economia reconhecerá os órgãos e entidades de que trata o inciso III do caput como escolas de governo do Poder Executivo federal, permitida a delegação a titular de cargo de natureza especial, vedada a subdelegação. (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º O disposto no inciso IV do caput não afasta atividades de elaboração, de contratação, de oferta, de administração e de coordenação específica de ações de desenvolvimento das competências transversais e finalísticas pelas escolas de governo. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 2º As diretrizes a que se refere o inciso IV do caput contemplarão a inovação e a transformação do Estado e a melhoria dos serviços públicos, com foco no cidadão, e, entre outras, as seguintes atividades: (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

I - o desenvolvimento continuado de servidores públicos; (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

II - programas de pós-graduação, lato sensu e stricto sensu, inclusive pós-doutorado; (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

III - fomento e desenvolvimento de pesquisa e inovação; (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

IV - prospecção, promoção e difusão de conhecimento; e (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

V - desenvolvimento do empreendedorismo e da liderança no setor público. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 14. Caberá às escolas de governo do Poder Executivo federal, sob a coordenação da Enap:

Art. 14. Caberá às escolas de governo do Poder Executivo federal, em articulação com a Enap: (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

I - apoiar o órgão Central do SIPEC na consolidação e na priorização das necessidades de desenvolvimento de competências transversais contidas no Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento;

II - planejar a elaboração e a oferta de ações, a fim de atender, de forma prioritária, às necessidades mais relevantes de desenvolvimento de competências transversais contidas no Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento; e

III - ofertar, em caráter complementar à Enap, as ações de desenvolvimento de âmbito nacional priorizadas no planejamento, de forma direta ou por meio de parcerias ou contratações.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não exclui a possibilidade de contratação direta pelos órgãos ou pelas entidades de ações de desenvolvimento junto a terceiros, desde que em consonância com o disposto no PNDP. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 14-A. As escolas de governo terão autonomia para: (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

I - decidir sobre a priorização das necessidades de desenvolvimento de competências específicas contidas nos respectivos PDP; e (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

II - planejar, organizar e executar a elaboração e a oferta de ações, a fim de atender às necessidades mais relevantes de desenvolvimento de competências transversais e finalísticas contidas em seus PDP. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Parágrafo único. As escolas de governo ofertarão, sempre que possível, vagas em sua grade de cursos para servidores que não pertençam ao quadro de pessoal do órgão ou da entidade ao qual a escola está vinculada. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 15. Caberá aos órgãos centrais dos sistemas estruturadores, de forma permanente:

I - definir e revisar a grade de competências essenciais dos respectivos sistemas; e

II - atuar, em conjunto com a Enap, para o desenvolvimento de programas de ações de desenvolvimento de competências essenciais dos sistemas estruturadores.

Realização de despesas

Art. 16. Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a manifestação técnica do órgão central do SIPEC sobre o PDP.

Parágrafo único. As despesas com ações de desenvolvimento de pessoas serão divulgadas na internet, de forma transparente e objetiva, incluídas as despesas com manutenção

de remuneração nos afastamentos para ações de desenvolvimento. (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 16. Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a aprovação do PDP, observado o disposto no § 2º do art. 5º. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º As despesas com ações de desenvolvimento de pessoas serão divulgadas na internet, de forma transparente e objetiva, incluídas as despesas com manutenção de remuneração nos afastamentos para ações de desenvolvimento. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 2º O disposto no caput poderá ser excepcionado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, registrado em processo administrativo específico que contenha a justificativa para a execução da ação de desenvolvimento. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 3º As ações de desenvolvimento contratadas na forma prevista no § 2º serão registradas nas revisões do PDP dos órgãos e das entidades, ainda que posteriormente à sua realização. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 17. A participação em ação de desenvolvimento de pessoas que implicar despesa com diárias e passagens somente poderá ser realizada se o custo total for inferior ao custo de participação em evento com objetivo similar na própria localidade de exercício.

Parágrafo único. Exceções ao disposto no caput poderão ser aprovadas pela unidade de gestão de pessoas, mediante justificativa e aprovação da autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação a titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para a titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

Parágrafo único. Exceções ao disposto no caput poderão ser aprovadas pela unidade de gestão de pessoas, por meio de justificativa e de aprovação da autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência

sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Afastamentos do servidor para participação em ações de desenvolvimento

Art. 18. Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:

I - licença para capacitação, nos termos do disposto no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme o disposto no inciso IV do caput do art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990 ;

III - participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme o disposto no art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990; e

IV - realização de estudo no exterior, conforme o disposto no art. 95 da Lei nº 8.112, de 1990 .

§ 1º Nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos, o servidor:

I - requererá, conforme o caso, a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado, a contar da data de início do afastamento; e

II - não fará jus às gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo.

II - terá suspenso, sem implicar na dispensa da concessão, o pagamento das parcelas referentes às gratificações e aos adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo, contado da data de início do afastamento. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 2º O disposto no inciso II do § 1º não se aplica às parcelas legalmente vinculadas ao desempenho individual do cargo efetivo ou ao desempenho institucional.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de desenvolvimento promovida ou apoiada pelo órgão ou pela entidade.

Art. 19. Os afastamentos de que trata o art. 18 poderão ser concedidos, entre outros critérios, quando a ação de desenvolvimento:

I - estiver prevista no PDP do órgão ou da entidade do servidor;

II - estiver alinhada ao desenvolvimento do servidor nas competências relativas:

a) ao seu órgão de exercício ou de lotação;

b) à sua carreira ou cargo efetivo; e

b) à sua carreira ou cargo efetivo; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

c) ao seu cargo em comissão ou à sua função de confiança; e

III - o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor.

III - o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizar o cumprimento das atividades previstas ou a jornada semanal de trabalho do servidor. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Parágrafo único. Os pedidos de afastamento formulados pelos servidores poderão ser processados a partir da data de aprovação do PDP do órgão ou da entidade. (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º Os pedidos de afastamento formulados pelos servidores poderão ser processados a partir da data de aprovação do PDP do órgão ou da entidade. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 2º As ações de desenvolvimento que não necessitem de afastamento e que ocorrerem durante o horário de jornada de trabalho do servidor também deverão ser registradas nos relatórios anuais de execução para fins de gestão das competências dos servidores em exercício nos órgãos e nas entidades. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 3º Cabe à autoridade máxima do órgão ou da entidade de exercício do servidor autorizar o afastamento, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 20. Os afastamentos poderão ser interrompidos, a qualquer tempo, a pedido do servidor ou no interesse da administração, condicionado à edição de ato da autoridade que concedeu o afastamento, permitida a delegação para titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para o titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

Art. 20. Os afastamentos poderão ser interrompidos, a qualquer tempo, a pedido do servidor ou no interesse da administração, condicionado à edição de ato da autoridade que concedeu o afastamento, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º A interrupção do afastamento a pedido do servidor motivada por caso fortuito ou força maior não implicará ressarcimento ao erário, desde que comprovada a efetiva participação ou aproveitamento da ação de desenvolvimento no período transcorrido da data de início do afastamento até a data do pedido de interrupção.

§ 2º As justificativas e a comprovação da participação ou do aproveitamento dos dias de licença na hipótese do § 1º serão avaliadas pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade a que o servidor estiver vinculado, permitida a delegação para titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para o titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

§ 2º As justificativas e a comprovação da participação ou do aproveitamento dos dias de licença na hipótese prevista no § 1º serão avaliadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade em que o servidor estiver em exercício, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 3º O servidor que abandonar ou não concluir a ação de desenvolvimento ressarcirá o gasto com seu afastamento ao órgão ou à entidade, na forma da legislação vigente, ressalvado o disposto nos § 1º e § 2º.

Art. 21. Os afastamentos para participar de ações de desenvolvimento observarão os seguintes prazos:

I - pós-graduação *stricto sensu*:

a) mestrado: até vinte e quatro meses;

b) doutorado: até quarenta e oito meses; e

c) pós-doutorado: até doze meses; e

II - estudo no exterior: até quatro anos.

Art. 22. Os afastamentos para participar de programas de pós-graduação *stricto sensu* serão precedidos de processo seletivo, conduzido e regulado pelos órgãos e pelas entidades do SIPEC, com critérios de elegibilidade isonômicos e transparentes.

§ 1º Os processos seletivos considerarão, quando houver:

I - a nota da avaliação de desempenho individual; e

II - o alcance das metas de desempenho individual.

§ 2º As unidades de gestão de pessoas dos órgãos e das entidades poderão utilizar avaliações oficialmente reconhecidas de qualidade dos programas de pós-graduação stricto sensu efetuadas por instituições da área de educação para fins de classificação do servidor no processo seletivo de que trata o caput.

§ 3º O projeto de pesquisa a ser desenvolvida durante o afastamento estará alinhado à área de atribuição do cargo efetivo, do cargo em comissão ou da função de confiança do servidor ou à área de competências da sua unidade de exercício.

Art. 23. O processo de afastamento do servidor conterá as informações e os documentos estabelecidos nas normas de que trata o art. 12.

Art. 24. O servidor comprovará a participação efetiva na ação que gerou seu afastamento, no prazo definido nos termos do disposto no inciso VII do caput do art. 12.

Parágrafo único. A não apresentação da documentação comprobatória sujeitará o servidor ao ressarcimento dos valores correspondentes às despesas com seu afastamento, na forma da legislação vigente, ressalvado o disposto no § 1º do art. 20.

Licença para capacitação

Art. 25. A licença para capacitação poderá ser concedida para:

I - ações de desenvolvimento presenciais ou à distância;

II - elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado ou tese de doutorado;

II - elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado, de livre-docência ou estágio pós-doutoral; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

III - participação em curso presencial ou intercâmbio para aprendizado de língua estrangeira, quando recomendável ao exercício de suas atividades, conforme atestado pela chefia imediata; ou (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

IV - curso conjugado com:

a) atividades práticas em posto de trabalho, em órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta dos entes federativos, dos Poderes da União ou de outros países ou em organismos internacionais; ou

b) realização de atividade voluntária em entidade que preste serviços dessa natureza, no País ou no exterior.

b) realização de atividade voluntária em entidade que preste serviços dessa natureza no País. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º As ações de desenvolvimento de que trata o inciso I do caput poderão ser organizadas de modo individual ou coletivo.

§ 2º Os órgãos e as entidades poderão definir critérios de concessão da licença para capacitação de que trata a alínea “b” do inciso IV do caput, observado o disposto no Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, e as condições para a concessão de afastamento estabelecidas no art. 19.

§ 3º A licença para capacitação poderá ser parcelada em, no máximo, seis períodos e o menor período não poderá ser inferior a quinze dias.

§ 4º Na hipótese de necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de que tratam os incisos I e II do caput do art. 21, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação.

§ 5º A ação de desenvolvimento para aprendizado de língua estrangeira somente poderá ocorrer de modo presencial, no País ou no exterior, e quando recomendável ao exercício das atividades do servidor, conforme atestado no âmbito do órgão ou da entidade. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

Art. 26. O órgão ou a entidade poderá conceder licença para capacitação somente quando a carga horária total da ação de desenvolvimento ou do conjunto de ações seja superior a trinta horas semanais.

Art. 26. O órgão ou a entidade poderá conceder licença para capacitação somente quando a carga horária total da ação de desenvolvimento ou do conjunto de ações seja igual ou superior a trinta horas semanais. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 27. O órgão ou a entidade estabelecerá, com base em seu planejamento estratégico, quantitativo máximo de servidores que usufruirão a licença para capacitação simultaneamente.

Parágrafo único. O quantitativo previsto pelo órgão ou pela entidade não poderá ser superior a dois por cento dos servidores em exercício no órgão ou na entidade e eventual resultado fracionário será arredondado para o número inteiro imediatamente superior.

Parágrafo único. O quantitativo previsto pelo órgão ou pela entidade não poderá ser superior a cinco por cento dos servidores em exercício no órgão ou na entidade e eventual resultado fracionário será arredondado para o número inteiro imediatamente superior. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Art. 28. A concessão de licença para capacitação caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação para titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

Art. 28. A concessão de licença para capacitação caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade em que o servidor estiver em exercício, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Parágrafo único. A autoridade responsável, na ocasião da concessão, considerará:

- I - se o afastamento do servidor inviabilizará o funcionamento do órgão ou da entidade;
- e
- II - os períodos de maior demanda de força de trabalho.

Art. 29. O servidor poderá se ausentar das atividades no órgão ou na entidade de exercício somente após a publicação do ato de concessão da licença para capacitação.

Parágrafo único. O prazo para a decisão final sobre o pedido e a publicação do eventual deferimento é de trinta dias, contado da data de apresentação dos documentos necessários.

Parágrafo único. O prazo para a decisão sobre o pedido e a publicação do eventual deferimento é de trinta dias, contado da data de apresentação dos documentos necessários. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

Reembolso de despesas realizadas por servidor

Art. 30. A autoridade máxima do órgão ou da entidade poderá, em caráter excepcional, deferir o reembolso da inscrição do servidor em ações de desenvolvimento, atendidas as seguintes condições:

Art. 30. A autoridade máxima do órgão ou da entidade poderá, em caráter excepcional, deferir o reembolso da inscrição e da mensalidade pagas pelo servidor em ações de desenvolvimento, atendidas as seguintes condições: (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

I - a solicitação de reembolso tenha sido efetuada antes da inscrição na ação de desenvolvimento; (Revogado pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

II - existência de disponibilidade financeira e orçamentária;

III - atendimento das condições previstas neste Decreto para a realização da ação de desenvolvimento; e

IV - existência de justificativa do requerente, com a concordância da administração, sobre a imprescindibilidade da ação de desenvolvimento para os objetivos organizacionais do órgão ou da entidade.

Alteração das regras de afastamento do país

Art. 31. O Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

Parágrafo único. Na hipótese de viagem com a finalidade de aperfeiçoamento, o ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança somente poderá afastar-se do País pelo período máximo de trinta dias.” (NR) (Vide)

Disposições finais e transitórias

Art. 32. O primeiro PDP elaborado após a entrada em vigor deste Decreto considerará a avaliação da execução do plano anual de capacitação do exercício anterior.

Parágrafo único. No primeiro exercício de vigência deste Decreto:

I - os prazos de elaboração do PDP poderão ser diferenciados, observado o disposto nas normas complementares de que trata o art. 12; e

II - o atendimento ao disposto no inciso I do caput do art. 19 poderá ser dispensado para a concessão de afastamento para participar de ação de desenvolvimento.

Art. 33. A alteração do Decreto nº 91.800, de 1985, não produzirá efeitos para os servidores que já estiverem afastados do País na data de entrada em vigor deste Decreto.

Art. 34. Os órgãos e as entidades adequarão seus atos normativos internos ao disposto neste Decreto no prazo de trinta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto.

Revogação

Art. 35. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 2.915, de 30 de dezembro de 1998;

II - o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006; e

III - o Decreto nº 9.149, de 28 de agosto de 2017.

Vigência

Art. 36. Este Decreto entra em vigor em 6 de setembro de 2019.

Brasília, 28 de agosto de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Paulo Guedes

ANEXO C – Portaria 9290, de 14 de outubro de 2019**PORTARIA Nº 9290 de 14 de outubro de 2019**

O PRÓ-REITOR DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019, e na Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, do Ministério da Economia

RESOLVE

Designar os servidores

CRISTIANE DORNELLES REMIÃO DIFINI - CPF 677.056.260-04

CAMILA DE MEDEIROS PADILHA - CPF 024 399 420-65

GABRIELA TREVISOL OURIQUES - CPF 002 738 840-93

KAREN WERLANG LUNKES - CPF 990.442.850-68

LÚCIA MEDEIROS DE ANDRADE - CPF 945915120-53

MATEUS DALMORO - CPF 077.751.560-94

§ 1º para, sob a coordenação da primeira, implementar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019, no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

§ 2º Tornar sem efeito a Portaria nº 9.072, de 08 de outubro de 2019.

MAURÍCIO VIÉGAS DA SILVA

Pró-Reitor de Gestão de Pessoas