

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO**  
**DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GILBERTO SOARES DA SILVA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE**  
**PESSOAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO TOCANTINS: O PAPEL DO**  
**BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO**

**BRASÍLIA**  
**2024**

**GILBERTO SOARES DA SILVA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE  
PESSOAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO TOCANTINS: O PAPEL DO  
BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade de Brasília para a obtenção do  
título de Doutor em Administração.

Linha de pesquisa: Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Suylan Midlej de Almeida e Silva.

**BRASÍLIA**

**2024**

## **BANCA EXAMINADORA**

**Gilberto Soares da Silva**

**Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas universidades federais do Tocantins: o papel do burocrata de médio escalão**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e Aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva — Orientadora  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Dra. Celina Maria de Souza — Membro externo  
Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IESP)

---

Dr. Eduardo José Grin — Membro externo  
Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)

---

Dr. Diego Mota Vieira — Membro interno  
Universidade de Brasília (UnB)

---

Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva — Membro Suplente  
Universidade de Brasília (UnB)

## AGRADECIMENTOS

Ingressar no doutorado logo no início da pandemia me desafiou de inúmeras formas, testando minha resiliência e adaptabilidade em um cenário incerto e exigente, o que justifica chegar aqui e ter inúmeros motivos para agradecer. Não distante do que me propus analisar, o processo de implementação é geralmente desafiado por inúmeros motivos, que afetam diretamente os objetivos propostos e seus resultados. Neste sentido, faço uma analogia aos estratos burocráticos para tecer meus agradecimentos.

No estrato que considero como alto escalão, penso que se refere àqueles que de alguma forma me auxiliam como inspiração para definição dos meus objetivos de vida. Dessa forma, primeiramente, agradeço a Deus, cuja orientação e graça me sustentaram em cada etapa desta jornada acadêmica, fortalecendo-me nos momentos de dificuldade e se mantendo comigo em cada conquista. À minha família de Baixa Grande do Ribeiro–PI, pelo amor incondicional e pelo apoio irrestrito em todos os momentos, a base sólida sobre a qual construí meus sonhos e objetivos.

Em um nível médio de participação, me vem à mente pessoas e lugares que de alguma forma me conectam para a vida, me fornecendo estrutura e folego para ir à luta. Agradeço às minhas “famílias de coração”, grandes amigos que cuidaram de mim com carinho e generosidade durante minhas mudanças de residência entre Baixa Grande do Ribeiro, Brasília e Araguaína. Aos meus amigos de infância, que sempre estiveram ao meu lado, e aos novos amigos que foram se inserindo ao longo desta jornada, sou grato por me proporcionarem alegria, paz e uma rede de apoio indispensável. Agradeço, também, ao meu companheiro de vida que me acompanhou no final deste processo, me auxiliando com sua generosidade, cuidado e compreensão. Ainda, externo minha gratidão às minhas casas profissionais, Universidade Federal do Tocantins e Universidade Federal do Norte do Tocantins, meu segundo lar, onde sempre pude expandir minhas habilidades e explorar novos horizontes. Agradeço especialmente por abrirem as portas para a coleta de dados.

No nível mais operacional, na linha de frente, agradeço à Universidade de Brasília (UnB) pela oportunidade de me abrir portas e horizontes em minha carreira acadêmica. Estendo minha gratidão ao corpo docente do PPGA da UnB que me capacitou, transformando-me pessoal e profissionalmente como pesquisador. Em especial, agradeço à minha orientadora, a querida Suylan Midlej, pelo cuidado,

compreensão e carinho que foram fundamentais durante toda a trajetória. Aos colegas de doutorado, que compartilharam comigo esta jornada desafiadora, aos quais sou profundamente grato pelo apoio, companheirismo e por todos os momentos enriquecedores que vivemos juntos. Gratidão aos avaliadores que me acompanharam durante a trajetória, fornecendo suas ricas contribuições para o ensaio teórico, o projeto de qualificação e defesa desta tese. Agradeço, ainda, a todos e todas que toparam participar das entrevistas, cuja generosidade em compartilhar suas experiências foi fundamental para a realização deste trabalho.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste sonho, meu mais sincero e profundo agradecimento. Este trabalho é um reflexo do esforço conjunto de muitas mãos e corações.

## RESUMO

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), reformulada pelo Decreto n.º 9.991/2019, representa uma mudança significativa na gestão de pessoas no setor público federal, visando promover o desenvolvimento contínuo dos servidores e alinhar recursos humanos às estratégias organizacionais. A presente tese analisa como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão. O estudo adotou uma abordagem qualitativa, utilizando o método de estudo de caso em duas importantes instituições do Norte do país, região limítrofe com o Centro-Oeste e o Nordeste. A coleta de dados envolveu entrevistas semiestruturadas com gestores de médio escalão, análise documental dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) e relatórios de execução. Os dados foram analisados por técnicas de análise de conteúdo. Os achados revelaram múltiplos desafios na implementação da política, incluindo: resistência à mudança, comunicação ineficaz, escassez de recursos financeiros e técnicos, e necessidade de adaptação às realidades locais. A análise identificou quatro dimensões desafiadoras que influenciam a implementação: relações humanas, política, estrutural e sistêmica. Os resultados demonstraram evolução positiva na implementação ao longo do tempo, com aumento nas ações de desenvolvimento e nas taxas de execução, apesar dos desafios iniciais agravados pela pandemia. O estudo evidenciou o papel fundamental dos burocratas de médio escalão na mediação entre diretrizes centrais e execução local, destacando a importância da autonomia institucional e adaptação contextual. As contribuições incluem insights sobre a necessidade de regulamentação clara e flexível, otimização de recursos públicos e promoção de cultura organizacional voltada para capacitação. A pesquisa oferece importantes implicações práticas para gestores e formuladores de políticas públicas no contexto da gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior.

**Palavras-chave:** PNDP; Implementação; Burocracia de médio escalão; instituições federais de ensino.

## ABSTRACT

The National Policy for the Development of People (PNDP), reformulated by Decree No. 9,991/2019, represents a significant change in the management of people in the federal public sector, aiming to promote the continuous development of civil servants and aligning human resources with organizational strategies. This thesis analyzes how the PNDP was implemented in the Federal Universities of Tocantins (UFT and UFNT), based on the actions of mid-level bureaucrats. The study adopted a qualitative approach, using the case study method in two important institutions in the North of the country, a region bordering the Midwest and the Northeast. Data collection included semi-structured interviews with middle managers, documentary analysis of People Development Plans (PDP), and implementation reports. Data were analyzed using content analysis techniques. Findings revealed numerous challenges to policy implementation, including resistance to change, ineffective communication, lack of financial and technical resources, and the need to adapt to local realities. The analysis identified four challenging dimensions that influence implementation: human relations, political, structural, and systemic. The results showed a positive evolution in implementation over time, with an increase in development activities and implementation rates, despite the initial challenges exacerbated by the pandemic. The study highlights the key role of mid-level bureaucrats in mediating between central directives and local implementation and underscores the importance of institutional autonomy and contextual adaptation. Contributions include insights into the need for clear and flexible regulation, optimization of public resources, and promotion of a capacity-building organizational culture. The research offers important practical implications for managers and policy makers in the context of human resource management in federal higher education institutions.

**Keywords:** PNDP; Implementation; Mid-level bureaucracy; Federal Higher Education Institutions.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese da implementação da PNDP – Decreto n.º 5.707/2006	39
Figura 2 – Síntese da implementação da PNDP – Decreto n.º 9.991/2019	40
Figura 3 – Proposta de categorias de análise sobre a PNDP	42
Figura 4 – Relação dos fatores que influenciam a implementação	39
Figura 5 – Documentos relacionados à PNDP	79
Figura 6 – Entrevistados por função, instituição, data e formato da entrevista	82
Figura 7 – Categorias de análise para o estudo	89
Figura 8 – Lentes teóricas para análise de implementação	92
Figura 9 – Fatores que influenciam implementação para o BME	94
Figura 10 – Quadro de ações e relatórios dos PDP	106
Figura 11 – Síntese das ações de implementação da PNDP	109
Figura 12 – Síntese dos resultados da lente das relações humanas	112
Figura 13 – Síntese dos resultados a partir da lente política	124
Figura 14 – Síntese dos resultados da lente estrutural	132
Figura 15 – Síntese dos resultados a partir da lente sistêmica	139
Figura 16 – Síntese dos fatores que influenciaram a implementação da PNDP	146

## **LISTA DE SIGLAS**

**AC** – Análise de Conteúdo

**BME** - Burocracia de Médio Escalão

**CEP** – Comitê de Ética em Pesquisa

**CONSEPE** – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

**CONSUNI** – Conselho Universitário

**DDP** – Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas

**DIFORMA** – Divisão de Formação e Desenvolvimento

**EDS** – Escola de Desenvolvimento de Servidores

**ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública

**IN** – Instrução Normativa

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**LND** – Levantamento de Necessidades de Desenvolvimento

**MEC** – Ministério da Educação

**MGI** - Ministério da Gestão e Inovação

**MP** – Ministério do Planejamento

**PAC** – Plano Anual de Capacitação

**PDI** – Plano de Desenvolvimento Institucional

**PDP** - Planos de Desenvolvimento de Pessoas

**PNDP** - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

**PQFD** – Plano de Formação e Qualificação Docente

**PROCAND** - Processo Comum de Avaliação de Necessidades de Desenvolvimento

**PROGEDEP** – Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

**PROPESSOAS** – Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

**RH** - Recursos Humanos

**SIPEC** - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

**TCLE** – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

**TD&E** - Treinamento, Desenvolvimento e Educação

**UFT** - Universidade Federal do Tocantins

**UFNT** - Universidade Federal do Norte do Tocantins

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA	17
1.1.1 Objetivos específicos	17
1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	18
1.3 JUSTIFICATIVA	20
1.4 CARACTERIZAÇÃO E SELEÇÃO DO CONTEXTO	23
1.5 ESTRUTURA DA TESE	27
<b>2. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS (PNDP)</b>	29
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	43
3.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43
3.1.1 Conceitos e Modelos de Análise de Implementação	45
<b>3.2 BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO</b>	56
3.2.1 Percursos da literatura de BME	57
3.2.2 O conceito de BME	59
3.2.3 O estado da arte sobre BME	62
<b>4. PERCURSO METODOLÓGICO</b>	72
4.1 MÉTODO E NATUREZA DO ESTUDO	74
4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	77
4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS	85
4.4 MODELO TEÓRICO ANALÍTICO	90
<b>5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	95
5.1 AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP NA UFT E UFNT	95
5.2 FATORES INTERVENIENTES NA IMPLEMENTAÇÃO	111
5.3 O PAPEL DO BME NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP	145
<b>6. CONCLUSÃO</b>	156
<b>REFERÊNCIAS</b>	164

## INTRODUÇÃO

A motivação inicial desta pesquisa foi analisar o contexto de reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), no âmbito da Administração Pública brasileira, ocorrida no ano de 2019. Em face das mudanças que vem acontecendo na área de gestão de pessoas nos últimos anos, a compreensão do processo de implementação de uma política recém reformulada é uma lacuna promissora de investigação. Neste sentido, utiliza-se como objeto de análise a alteração da PNDP, que antes era regida pelo Decreto n.º 5.707/2006 e, passou a ser regida pelo Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019. Esta política visa promover o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos federais, um programa governamental voltado para a administração pública, e investigá-la possibilitaria possivelmente a identificação dos desafios para sua eficácia. A partir disso, oferecer insights para adequações, o que, por sua vez, pode levar a melhorias significativas na governança e na qualidade de prestação dos serviços públicos.

As transformações na gestão de pessoas no setor público brasileiro foram influenciadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A partir da década de 1980, essas instituições passaram a impactar as reformas administrativas dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. O Banco Mundial, por meio de seus relatórios e recomendações, destacou a necessidade de modernização da gestão pública, incluindo a profissionalização da gestão de pessoas para o desenvolvimento econômico e social.

As diretrizes dessas instituições multilaterais propunham uma agenda de reforma que incluía a redução do tamanho do Estado, a adoção de práticas gerenciais do setor privado, a busca por eficiência e a profissionalização do serviço público.

Dentre as mudanças supracitadas, cita-se a transição do tradicional modelo de Administração de Recursos Humanos, que se centrava no controle e nos procedimentos administrativos, para a Gestão Estratégica de Pessoas. Este último modelo busca uma integração dos recursos humanos com as estratégias e os objetivos das organizações. No âmbito do setor público, a influência das reformas do *New Public Management*, que surgiram nos Estados Unidos e na Europa na década de 1980, incitou uma mudança semelhante para uma abordagem mais estratégica na gestão de pessoas (Camargo *et al.*, 2016). Tais reformas buscaram otimizar a gestão pública e sua habilidade de atender às necessidades políticas, econômicas e sociais voltadas ao Estado, incluindo esforços para profissionalizar os colaboradores do setor público (Fonseca *et al.*, 2019). No Brasil, essa tendência se manifestou por meio das reformas administrativas, sendo ampliada com a adoção do modelo de gestão por competência, particularmente por meio da PNDP, fundamentada em gestão por competência e capacitação (Camões & Menezes, 2016).

Em seu estudo sobre a PNDP, Camões (2013) identifica diferentes desafios no processo de implementação, tais como: conflitos de interesse entre os atores responsáveis, redução da força da política frente a outras temáticas e a ineficiência dos instrumentos designados para a implementação; todos contribuindo para os limitados resultados observados em certas áreas. Apesar desses desafios, a autora relata que houve algum amadurecimento geral na gestão por competências; na qualificação mais acentuada da oferta e demanda de treinamento e desenvolvimento; na reorganização dos processos de capacitação; na aceitação mais ampla do tema para além das unidades de gestão de pessoas; e, no fortalecimento das áreas de gestão de pessoas e das escolas de governo (Camões, 2013). Por conseguinte, em 2017, surgiu uma oportunidade para revisão da Política por meio do

Projeto de Governança das Capacitações, para atualizar a legislação sobre desenvolvimento de pessoal e, estabelecer critérios padronizados para afastamentos para qualificação e para licenças para capacitação, conforme previstos na Lei n.º 8.112/1990 (Brasil, 1990; Cabral, 2020). Nesse contexto, em 28 de agosto de 2019, foi promulgado o Decreto n.º 9.991/2019, com o propósito de estabelecer a nova PNDP (Brasil, 2019a).

Neste sentido, o Sistema de Pessoal Civil da União (SIPEC), órgão central responsável pela gestão da PNDP, apresentou relatórios consolidados sobre o processo de implementação, destacando os avanços e os desafios durante esse processo (Ministério da Economia [ME], 2019, 2021, 2022; Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos [MGI], 2023b). Atualmente, 204 órgãos devem enviar anualmente seus Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) e seus Relatórios finais de execução. O processo de elaboração do PDP tem se desenvolvido a partir de aprimoramentos presentes no sistema de gerenciamento criado para essa finalidade, o Portal SIPEC. Nesse caso, apesar do atraso por parte de alguns órgãos, todos os PDP foram enviados no ano de 2023, demonstrando avanços no que tange ao planejamento das ações de desenvolvimento e implementação da PNDP (MGI, 2024). Todavia, devido a alguns desafios encontrados, haja vista a necessidade de aprimoramento relacionado a coleta de dados e a ineficácia das ações de desenvolvimento, percebe-se que a PNDP possui caminhos que possibilitam mais investigações. É possível observar a baixa melhoria no processamento dos dados, a discrepância entre planejamento e execução, bem como, aos relatórios ainda deficientes (MGI, 2023a, 2023b).

Considerando os pontos elencados, diversos estudos analisam a PNDP e seu processo de implementação, focando tanto na formulação quanto na implementação

(Cabral, 2020; Camões, 2013; Camões & Menezes, 2016). A esse respeito, Camões & Menezes (2016) analisam o processo de formulação e implementação relacionado a política, tendo como caso de estudo o Decreto n.º 5.707/2006, na perspectiva dos formuladores e implementadores. Em relação ao estudo de Cabral (2020), a autora analisa o processo de formulação e implementação tendo como base o Decreto n.º 9.991/2019. Entretanto, percebeu-se que em relação ao novo Decreto, há uma aparente lacuna empírica, uma vez que a pesquisa de Cabral (2020) cobriu apenas o ano de 2020, um ano após a implementação, bem como deixou de analisar a perspectiva dos órgãos implementadores da PNDP. E, conforme sugere Camões e Menezes (2016), a análise dessa política utilizando a lente teórica de implementação de políticas públicas em organizações com estruturas diferentes das já analisadas, pode ajudar a compreender a definição das relações no processo de implementação, fortalecendo conclusões e inferências sobre a política.

Em que pese a realização destas pesquisas para analisar os fatores que influenciam a implementação da PNDP, ainda há lacunas na compreensão dessa política, especialmente no contexto das universidades federais (Caminha & Milagres, 2023). Estes autores destacam a necessidade de mais investigações, inclusive em novos contextos de pesquisa, como as universidades brasileiras, pois ainda não há estudos longitudinais sobre o novo decreto (Cabral, 2020; Camões & Menezes, 2016). Nesta mesma abordagem, observou-se que contribuições teóricas que abordem questões relacionadas à gestão de recursos humanos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) também são escassas (Santos & Medina, 2022; Silva & Silva, 2020). Assim, dado que a PNDP deve ser implementada em todos os órgãos e entidades vinculados ao SIPEC, incluindo as universidades, a análise de sua implementação nesse contexto específico se mostra relevante. A partir disso, este

estudo busca contribuir para a literatura sobre políticas de gestão de pessoas e implementação de políticas governamentais, além de explorar os fatores que desafiam a implementação da PNDP no contexto das universidades brasileiras (Camões, 2013; Caminha & Milagres, 2023).

Nesta perspectiva, enfatiza-se que embora os relatórios de gestão já destaquem problemas na implementação da PNDP (ME, 2019, 2021, 2022; MGI, 2023a), ainda se percebe uma carência de estudos empíricos sobre o processo de implementação a partir do novo decreto, inclusive em contextos diferentes dos previamente analisados (Camões, 2013), buscando identificar as discrepâncias entre as intenções dos idealizadores e sua execução prática. Ademais, considerando os estudos até o momento revisados, ainda não foram esclarecidos os fatores que tem influenciado na implementação desta política nas IFES, nem como se dão as relações no decorrer desse processo, considerando o papel dos gestores que a implementam. Dessa maneira, este estudo recorreu à literatura sobre a implementação de políticas públicas como fundamento teórico e prático, focando na análise do papel desempenhado pela burocracia implementadora, para preencher essa lacuna no conhecimento existente.

Os estudos referidos ao campo de implementação de políticas públicas destacam sua complexidade e, estão focados em analisar a tradução de metas em ações concretas e na avaliação da eficácia dessas políticas na sociedade (Lotta, 2019a). Apesar de ter ganhado atenção internacional, a implementação ainda recebe menos destaque em comparação com outras fases do ciclo de políticas (Lotta, 2019b). Recentemente, houve um aumento nas pesquisas sobre implementadores e estruturas de governança, evidenciando uma crescente preocupação com esses aspectos (Muylaert *et al.*, 2023). Análises dos modelos teóricos existentes sobre esse

tema, sugerem diversas possibilidades de pesquisa, enfatizando, inclusive, o papel dos atores no processo de implementação e sua influência na execução das políticas (Mota, 2020; Lotta *et al.*, 2018).

A agenda de estudos sobre o tema aborda questões como desigualdade na implementação, *accountability*, transparência, discricionariedade e autonomia, destacando a importância da literatura sobre burocracia de nível de rua e a perspectiva dos burocratas implementadores (Lotta *et al.*, 2018). As lacunas apontadas por Lotta *et al.* (2018) incluem: a comparação entre políticas de diferentes setores; o papel das burocracias, especialmente a BME, em relação a outros estratos burocráticos; e, a carência de estudos comparativos que poderiam enriquecer a compreensão da implementação em diferentes contextos (Lotta *et al.*, 2018). A partir desta perspectiva, Lima e D'Ascenzi (2019) sublinham que a implementação é influenciada por diversos elementos, como a natureza da política, o contexto político, as características dos implementadores e os recursos disponíveis, reforçando, assim, a importância deste estudo.

Com base nas premissas supracitadas, destaca-se a atuação dos burocratas no processo de implementação de políticas públicas tem sido amplamente estudada, especialmente os formuladores das políticas e os implementadores que estão em contato direto com os usuários (Pires, 2018). Entretanto, este estudo busca dar ênfase particular aos Burocratas de Médio Escalão (BME), que desempenham papéis essenciais na direção, supervisão e gestão de políticas públicas, mas que ainda são sub pesquisados em relação aos outros estratos da burocracia (Pereira *et al.*, 2018; Lotta *et al.*, 2014; Papi *et al.*, 2023). Pesquisas recentes destacam a significativa contribuição desses BME, situados entre os formuladores de alto escalão e os implementadores de base, para a eficácia da implementação de políticas (Oliveira &

Abrucio, 2018; Santos *et al.*, 2020). Todavia, para além dessa definição, há um caminho promissor de pesquisa para compreender melhor o papel desse ator, na busca por perfazer conexões analíticas que melhor expliquem os resultados de políticas por eles implementadas.

Apesar da importância desses burocratas, a literatura ainda apresenta lacunas no conhecimento sobre os BME, tornando-os menos explorados em comparação com outros estratos da burocracia (Lotta *et al.*, 2014; Lotta *et al.*, 2018). Essas lacunas têm despertado interesse acadêmico, buscando aprofundar a compreensão sobre o impacto de seus papéis, comportamentos, valores e motivações nos resultados das políticas públicas (Lotta *et al.*, 2018). Inclusive, fatores estruturais, individuais e relacionais se mostram eficazes enquanto perspectivas de análise empregadas para entender o papel dos BME na implementação (Lotta *et al.*, 2014). Papi *et al.* (2023) reforçam a escassez de estudos sobre os BME em contextos locais e sua ligação com capacidades burocráticas, apontando para a necessidade de mais pesquisas para avançar na compreensão sobre esse agente governamental. Ante ao exposto, esta pesquisa busca se inserir nesse delineamento, uma vez que visa contribuir para a compreensão sobre o processo de implementação no contexto local, a partir da identificação do papel e da influência dos implementadores.

Neste sentido, considerando os desafios que despontam no processo de implementação da PNDP, segundo relatório do Tribunal de Contas da União de 2013 e estudos acadêmicos sobre o tema (Camões, 2013; Camões e Menezes, 2016; Cabral, 2022; Caminha & Milagres, 2023; Fonseca *et al.*, 2013), há um déficit na implementação efetiva dessa política.

Isso é atribuído, em parte, à ineficácia dos instrumentos e metodologias usados na gestão de pessoas, que ainda se baseiam em modelos engessados e menos em

práticas estratégicas adaptadas às necessidades atuais. Assim sendo, a partir de alterações, que foram realizadas no âmbito desta política, esta pesquisa busca responder a uma questão: quais são os principais fatores que influenciaram e como se deu o processo de implementação da PNDP de 2019 nas universidades federais do Tocantins — Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), considerando especialmente a atuação dos burocratas de médio escalão na tradução e operacionalização desta política?

## 1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Analisar como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão.

### 1.1.1 Objetivos específicos

- a) Descrever as ações de implementação da PNDP, incluindo objetivos, responsabilidades, técnicas de implementação e regulamentos nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).
- b) Identificar quais fatores têm sido intervenientes durante o processo de implementação pelas unidades de gestão de pessoas das universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).
- c) Compreender como o papel dos burocratas implementadores de médio escalão pode influenciar na implementação da política nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

## 1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para a execução deste estudo e para atingir os objetivos estabelecidos, foram necessárias algumas delimitações que buscaram atender aos critérios de viabilidade e de acessibilidade aos dados. Este trabalho foi inspirado pelo tema gestão estratégica de pessoas no âmbito das IFES. Com o intuito de enriquecer o conhecimento sobre esse assunto, decidiu-se focar na análise detalhada da PNDP. A escolha dessa política se justifica por vários motivos: (i) ela representa uma abordagem estruturada de gestão de pessoas no governo federal, culminando na criação do Decreto n.º 9.991/2019 que conta com a gestão pelo órgão central e as escolas de governo para implementação em órgãos e entidades ligadas ao SIPEC; (ii) a política incorpora um modelo de gestão, reconhecido na literatura de gestão estratégica de pessoas; (iii) a política foi lançada em 2019, mas suas discussões começaram em 2017, permitindo a análise de um período de implementação de cinco anos (2019–2023), o que é considerado adequado para avaliar a trajetória de uma política, embora não suficiente para avaliar todos os seus efeitos; e (iv) optou-se por delimitar o estudo à PNDP, devido à falta de iniciativas para expandi-la a outros subsistemas de gestão de pessoas no governo federal. Cabe destacar que a literatura sugere que a PNDP marca um avanço na tentativa de institucionalizar e organizar a gestão de pessoas em comparação com outras políticas (Camões & Menezes, 2016; Marin & Nilchele, 2020).

A segunda delimitação refere-se ao enfoque teórico adotado no estudo da PNDP, visto que as evidências coletadas indicaram que a política não foi implementada completamente. Dessa forma, decidiu-se focar no processo de

implementação, o que, segundo Draibe (2004), possibilita identificar os facilitadores e obstáculos que influenciaram o cumprimento dos objetivos e metas.

Na terceira delimitação foi necessário definir quais variáveis seriam investigadas. O estudo da implementação aborda duas principais perspectivas: *top-down* e *bottom-up* (Mota, 2020). Apesar das recomendações de Fox (1990), que sugere incorporar ambas as perspectivas para ampliar a compreensão dos desafios de implementação, no caso desta pesquisa, foram considerados apenas a perspectiva *bottom-up*. Essa escolha se deu devido os principais atores responsáveis pela formulação e implementação na perspectiva *top-down* já haviam sido investigados em pesquisa recente por Cabral (2020). Contudo, no capítulo que trata da PNDP esta pesquisa será detalhada, a partir dos resultados encontrados pela autora (Cabral, 2020), subsidiando análises comparativas a partir dos resultados encontrados e os objetivos traçados, conforme propõe Barret (2004). Assim, investigaram-se as principais variáveis desta abordagem, como descrito detalhadamente no capítulo metodológico, a partir de múltiplas fontes. Na abordagem *bottom-up*, examinaram-se os fatores intervenientes que influenciam o processo, seguindo as orientações de Barrett e Fudge (1981) e O'Toole (2000). A análise dos fatores intervenientes foi guiada pelo modelo proposto por Yanow (1990), que oferece quatro lentes de análise: política, estrutural, sistêmica e de relações humanas.

No que se refere ao papel do burocrata de médio escalão, foi necessário definir um modelo para identificar como esse ator atua e interfere no processo de implementação. As recomendações de Lotta *et al.* (2014) apontam para uma abordagem que contemple múltiplos fatores, e, a partir da análise da literatura, o modelo proposto por Novato *et al.* (2020) se alinha ao processo de implementação de políticas no contexto universitário. Os fatores que influenciam a implementação,

propostos pelas autoras — política pública, estrutural, relações humanas e relação com o Estado — são coerentes com as lentes sugeridas para analisar os fatores intervenientes na implementação.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Conforme destacado por Souza (2003), os estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil tendem a focar predominantemente nos fracassos, revelando uma lacuna significativa na pesquisa sobre as variáveis que efetivamente impactam os resultados dessas políticas. A autora critica a prevalência de narrativas que não se baseiam em uma metodologia de análise de políticas públicas bem definida. Diante disso, o presente estudo busca enriquecer o campo ao analisar a implementação do PNDP incorporando a abordagem *bottom-up* para a análise.

Embora a literatura reconheça a relevância das abordagens híbridas na análise de implementação de políticas públicas, este estudo adota especificamente a perspectiva *bottom-up*. Esta escolha metodológica se justifica por dois fatores principais: primeiro, pelo papel central dos burocratas de médio escalão (BME) na implementação da PNDP nas universidades estudadas; segundo, pela ausência destes atores no processo de formulação da política, aspecto já documentado em pesquisas anteriores. Esta abordagem permite compreender como estes atores-chave interpretam, adaptam e operacionalizam a política em seus contextos institucionais específicos, considerando as particularidades e desafios locais na implementação da PNDP.

Conforme justificado anteriormente, esta análise complementa os estudos anteriormente realizados por Camões (2013) e Cabral (2020), oferecendo uma nova

abordagem contextual, numa perspectiva longitudinal e avaliando, também, o papel dos implementadores em âmbito local, o BME. Dessa maneira, este trabalho propõe uma análise aprofundada do processo de implementação da PNDP, utilizando as lentes de implementação sugeridas por Yanow (1990). Esta abordagem teórica permite uma análise robusta e fundamentada, superando o uso de narrativas sem embasamento teórico adequado, e possibilita compreender como diferentes fatores interferem no processo de implementação da política nas instituições estudadas.

Um desafio teórico adicional, apontado por O'Toole (2004), é a aplicabilidade prática dos estudos de implementação, que em sua maioria não fornecem orientações concretas aos implementadores. O autor defende que uma teoria robusta pode não apenas melhorar a prática, mas também contribuir com conhecimentos aplicáveis no campo. Um dos esforços deste estudo é oferecer insights que possibilitem orientar melhorias desta política de gestão de pessoas no governo federal, descrevendo seu processo de implementação e os fatores que o influenciaram. A escolha das universidades federais do Tocantins como casos de estudo justifica-se por sua relevância estratégica no desenvolvimento da região Norte do país, onde estas instituições desempenham papel fundamental na formação de capital humano e na promoção do desenvolvimento regional. Estas universidades também apresentam características particulares em sua estrutura organizacional e contexto socioeconômico que as tornam casos interessantes para análise da implementação da PNDP.

É importante ressaltar que, embora a UFT e a UFNT compartilhem uma origem comum — sendo a UFNT resultado do desmembramento da UFT — cada instituição enfrenta desafios específicos em seus diferentes contextos territoriais. A UFT, com sua presença consolidada em diversas regiões do estado, e a UFNT, com sua missão

específica de desenvolvimento do norte do Tocantins, apresentam dinâmicas próprias que influenciam a implementação da política.

O pressuposto central da pesquisa é que a implementação efetiva da PNDP nestas universidades é influenciada pela atuação dos burocratas de médio escalão, sendo que fatores estruturais, políticos, sistêmicos e humanos interferem diretamente na capacidade destes atores de traduzir as diretrizes da política em ações concretas no contexto institucional.

Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam tanto para formuladores de políticas quanto para gestores e profissionais envolvidos com a gestão de pessoas no setor público, especialmente em contextos de desenvolvimento regional. A PNDP possui complexidade significativa em seu modelo de aplicação prática, bem como um contexto de implementação diversificado. Este estudo busca, portanto, aprofundar o entendimento sobre como tal política pode ser efetivamente implementada para atender às necessidades dos programas governamentais, considerando as especificidades regionais e institucionais que impactam diretamente no desenvolvimento das competências dos servidores públicos.

Para finalizar, a justificativa deste estudo reside na carência de pesquisas que abordem o processo de implementação da nova PNDP numa perspectiva de baixo para cima, focando no âmbito local, especialmente em instituições de ensino, como as universidades públicas. A discussão apresentada destaca uma oportunidade de pesquisa significativa no que diz respeito ao envolvimento dos BME na execução de políticas governamentais, especificamente em uma perspectiva local de implementação.

#### 1.4 CARACTERIZAÇÃO E SELEÇÃO DO CONTEXTO

O contexto para a realização dessa pesquisa foi a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), duas instituições públicas de ensino superior que atuam visando o desenvolvimento educacional e social da região Norte do Brasil. A Região apresenta algumas peculiaridades por ser a maior em extensão territorial do país, e marcada por vazios demográficos e a menor densidade populacional do país (Coragem, 2019). A autora destaca que a partir da criação do Estado do Tocantins, em 1988, o estado passa a ser o mais jovem da federação, possuindo 139 municípios, incluindo sua capital, Palmas. O estado do Tocantins integra a Amazônia Legal e possui características econômicas, sociais, ecológicas e culturais que influenciam seu desenvolvimento.

O Tocantins apresenta algumas peculiaridades que o destacam em relação ao potencial do ensino superior na região. A primeira delas diz respeito ao número de universidades públicas no estado. Segundo dados do Censo 2022 e do Instituto de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), o Tocantins possuía três universidades públicas, ficando atrás apenas do estado do Pará. Entretanto, esses dados ainda não incluem a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), criada recentemente e não contabilizada no censo.

O Tocantins possui o terceiro maior número de alunos matriculados na rede pública de ensino superior da região Norte. Contudo, em comparação com os estados de outras regiões, o Tocantins fica à frente apenas de Sergipe (Instituto de Pesquisa Anísio Teixeira [INEP], 2023a, 2023b). Esses dados indicam certa fragilidade dos indicadores educacionais do estado no contexto nacional, destacando a necessidade

de pesquisas que possam compreender esse cenário e revelar suas peculiaridades (Coragem, 2019).

O ensino superior público e de qualidade possui um potencial transformador para o cenário socioeconômico no qual está inserido (Amadeu *et al.*, 2021). Neste sentido, propor estudos para compreender as especificidades do Tocantins e investir em análises sobre a educação superior são passos elementares para compreender o desenvolvimento regional e buscar reduzir as desigualdades. Ressalta-se que o estado do Tocantins possui duas universidades públicas federais, que, similarmente, tem como missão o compromisso de promover a qualidade da educação, com foco na formação de cidadãos críticos e qualificados (Universidade Federal do Tocantins [UFT], 2021; Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT], 2023c). Ambas as universidades buscam contribuir para o desenvolvimento sustentável de suas respectivas regiões, com ênfase particular na região Norte do Brasil, por meio da formação de profissionais éticos e comprometidos com a transformação social (UFNT, 2023c; UFT, 2021). Neste sentido, destaca-se a relevância da pesquisa nessas duas universidades, que desempenham papéis estratégicos na formação de profissionais e no desenvolvimento socioeconômico. O que torna fundamental a análise de como a PNDP pode potencializar a gestão e a capacitação de recursos humanos para promover uma educação superior de excelência. A UFT foi criada em 2000 e, desde então, tem se expandido significativamente (Brasil, 2000; UFT, 2021). Ela oferece 46 cursos de graduação, 31 cursos de mestrado e oito cursos de doutorado. A universidade possui um quadro de 810 docentes e 661 técnico-administrativos, que atendem a uma comunidade acadêmica de 11.945 alunos distribuídos em cinco *campi* pelo estado (UFT, 2021; UFT, 2024a). Em termos administrativos, a UFT é estruturada em um sistema *multicampi*, ampliando a acessibilidade e a expansão educacional por

todo o estado. Sua missão enfatiza o desenvolvimento social, político, cultural e econômico através da educação superior na região (UFT, 2021).

A UFNT foi criada mais recentemente, através do desmembramento da UFT em 2019, a UFNT inclui os *campi* de Araguaína e Tocantinópolis (Brasil, 2019b; UFNT, 2023c). Ela foi estabelecida para atender especificamente às necessidades da região norte do Tocantins, com um quadro de 304 docentes e 239 técnicos-administrativos, que atendem uma população de 3.526 alunos (UFNT, 2024; UFT, 2024a). A infraestrutura atual da UFNT conta com 03 Centros, 01 Faculdade, 17 cursos de graduação, 10 mestrados e 04 doutorados (UFNT, 2024). O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFNT ressalta vários objetivos estratégicos, como a implementação de programas de gestão e desempenho, formação continuada para docentes e técnicos, e iniciativas voltadas para a qualidade de vida no trabalho (UFNT, 2023c).

Observa-se, nos documentos institucionais, que ambas as universidades têm políticas voltadas para a formação e o desenvolvimento de seus servidores (UFNT, 2023c; UFT, 2021). A UFT e a UFNT implementam programas voltados para a capacitação contínua, integração de novos servidores, e desenvolvimento de lideranças. Essas iniciativas são alinhadas com a PNDP e visam fortalecer as competências dos servidores para melhorar o desempenho e contribuir com a missão institucional. As Pró-Reitorias de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, assim como as Diretorias de Desenvolvimento de Pessoas nas universidades federais, são unidades administrativas dedicadas ao aprimoramento e bem-estar dos servidores, tanto docentes quanto técnicos-administrativos. Esses departamentos são responsáveis pela implementação de políticas de gestão de pessoas, tendo como eixo

estratégico as ações de desenvolvimento e capacitação, saúde do servidor e gestão de carreiras (UFNT, 2024; UFT, 2021).

Na UFT, a Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP) é responsável por planejar, desenvolver e gerenciar as políticas de recursos humanos da universidade. Dentre os eixos estratégicos da unidade, fica a Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas (DDP), responsável pelo eixo estratégico voltado para o desenvolvimento profissional, para promover e facilitar programas de capacitação e qualificação, como cursos, workshops e seminários, visando o desenvolvimento contínuo dos servidores (UFT, 2021). Em atendimento ao que prevê a PNDP, a PROGEDEP é responsável por analisar e acompanhar os processos de afastamentos para qualificação dos servidores para participação em programas de pós-graduação, e de licenças para Capacitação (UFT, 2024b).

A UFNT, sendo uma instituição mais recente, estruturou sua Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas (DDP), que está vinculada à Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROPESSOAS), visando consolidar práticas de gestão de recursos humanos que suportem o crescimento e a especialização da sua equipe. Suas principais funções são: organizar programas de integração que acolham novos funcionários e os preparem para suas funções, enfatizando a cultura organizacional da UFNT; oferecer e gerenciar oportunidades de formação contínua que atendam às necessidades específicas dos servidores, contribuindo para a atualização e aperfeiçoamento profissional (UFNT, 2023c).

Este estudo propõe que a análise da PNDP ocorra nestas duas universidades, primeiro pela aparente necessidade de estudos no contexto de uma região que possui poucos estudos no que tange o ambiente universitário. Segundo, que as universidades públicas do Tocantins, em comparação com o cenário nacional,

possuem fragilidades que podem ser observadas mais sistematicamente, para que assim, proposições de melhorias sejam elaboradas. Terceiro, que ambas as universidades estão explicitamente comprometidas com o desenvolvimento da Região Norte do país, buscando promover um ensino de qualidade e sustentável. Quarto, a presença de unidades de gestão de pessoas nas duas universidades, conforme detalhado nos PDI analisados, expõem a preocupação em valorização do capital humano, inclusive com políticas voltadas para a qualificação e profissionalização de sua rede de servidores.

Dito isto, após descrever e justificar a relevância desta pesquisa no contexto selecionado, apresenta-se a estrutura desta tese, que se divide em seis capítulos, incluindo esta introdução.

## 1.5 ESTRUTURA DA TESE

Este primeiro capítulo destacou a contextualização, os objetivos, as delimitações da pesquisa e suas justificativas. O segundo capítulo descreve a PNDP, apresentando suas características e discutindo dois estudos, com ênfase na primeira etapa de sua implementação em 2019. No capítulo também são destacados achados que contribuem para justificar as lacunas que esta pesquisa pretende abordar, focando no estudo de caso da implementação em duas instituições de ensino na Região Norte do Brasil. O terceiro capítulo aborda o referencial teórico utilizado na pesquisa, dividido em dois subcapítulos: um sobre implementação e outro sobre burocracia de médio escalão (BME), subsidiando a base teórica para a proposição do modelo de análise.

O capítulo quatro detalha o percurso metodológico utilizado, justificando as escolhas metodológicas e descrevendo como se deu a concretização da pesquisa, na prática. No penúltimo capítulo, são apresentados os principais achados da pesquisa, discutidos em três partes principais: a descrição da implementação da PNDP nas instituições pesquisadas, os fatores intervenientes no processo e os fatores que influenciaram a implementação pelos BME. Finalmente, o último capítulo traça um panorama com as considerações finais, principais resultados, limitações do estudo, sugestões para pesquisas futuras e as contribuições da pesquisa para o campo de gestão de pessoas e de políticas públicas.

## 2. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS (PNDP)

As reformas na gestão pública ao longo das últimas décadas refletem um movimento global em direção a uma administração mais eficiente e transparente, para o alcance de metas econômicas e sociais. No cerne dessas transformações, encontra-se a gestão de pessoas, uma área que tem recebido crescente atenção para o sucesso de outras reformas institucionais (Bergue, 2019). Os servidores públicos, com sua capacidade técnica e desempenho, são peças-chave nesse processo, pois deles depende a implementação das políticas públicas (Brites & Clemente, 2019).

Esse enfoque mais estratégico na gestão de pessoas visa não só melhorar a eficiência e a transparência dos gastos com pessoal, mas também elevar o desempenho dos funcionários públicos (Souza *et al.*, 2024). A administração pública pode se tornar mais capaz de responder às exigências de um ambiente governamental que é simultaneamente dinâmico e sujeito a constantes mudanças, garantindo que as políticas públicas sejam não apenas formuladas, mas efetivamente implementadas e monitoradas, contribuindo de maneira decisiva para o desenvolvimento nacional (Fonseca & Menezes, 2016).

A Reforma Gerencial do Estado, proposta por Bresser Pereira em 1995 através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), representou um marco significativo na modernização da administração pública brasileira. Esta reforma buscou implementar um modelo de gestão pública gerencial, em substituição ao modelo burocrático tradicional, com foco em resultados, eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos. O PDRAE introduziu conceitos como flexibilização da estabilidade, reestruturação de carreiras, avaliação de desempenho e capacitação

continuada dos servidores públicos, estabelecendo as bases para uma gestão de pessoas mais profissional no setor público (Bresser-Pereira, 1997).

No Brasil, no campo das políticas de pessoal, o Estado começou a focar na profissionalização da gestão de pessoas no setor público em 1998, com o Decreto n.º 2.794/1998, que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos (Donazar *et al.*, 2014). Em 2006, uma nova Política foi estabelecida mediante a publicação do Decreto n.º 5.707/06, de 23 de fevereiro de 2006. Este Decreto propôs a adoção de um modelo de desenvolvimento de pessoas baseado em competências, modelo mais viável do ponto de vista técnico e orçamentário, à época, para orientar a capacitação e o desenvolvimento dos servidores públicos federais. Contudo, a PNDP apresentou dificuldades na implementação e em seus objetivos, causando um *déficit* de implementação (Camões, 2013).

O Decreto n.º 5.707/2006, representa um marco nas reformas administrativas do setor público brasileiro, com foco na modernização do Estado (Fonseca *et al.*, 2013). Este decreto reconhece a capacitação e o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos como elementos fundamentais para a eficácia governamental (Silva & Silva, 2020). A principal inovação trazida por este marco legal é a promoção de uma cultura de aprendizado contínuo e valorização do capital humano, enfatizando a importância do desenvolvimento de competências como chave para uma administração pública mais eficiente e responsiva às necessidades da sociedade (Camões & Menezes, 2016).

A formulação da PNDP foi contextualizada por uma mudança de governo significativa, que naturalmente abriu portas para revisões das agendas governamentais (Camões, 2013). Este cenário foi aproveitado para abordar insuficiências percebidas em decretos anteriores e na operacionalidade do fórum

deliberativo da época. O processo de formulação foi notavelmente influenciado por experiências internacionais, estudos empíricos nacionais e práticas de escolas de governo de outros países, sugerindo uma abordagem proativa para incorporar práticas comprovadas e inovadoras na política (Camões, 2013). Os achados desta autora, demonstram que os esforços de formulação foram também marcados por um fluxo político que facilitou a colaboração entre altos dirigentes de instituições-chave como a ENAP, o Ministério do Planejamento (MP) e a Casa Civil. Essa colaboração ajudou a alinhar visões e garantir o apoio necessário para avançar com a política (Camões, 2013).

O objetivo principal da PNDP era “a criação de uma política que conduzisse a capacitação no governo federal a ser orientada por competências, contribuindo para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (Camões, 2013, p. 86). Para tanto, a política apresentava 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. (Brasil, 2006).

Em 2007, visando atender aos seus múltiplos objetivos, um planejamento estratégico foi conduzido visando estabelecer estratégias de gestão para alcançá-los (Camões & Menezes, 2016). Esse planejamento revelou objetivos não explícitos no

Decreto, incluindo a expansão da temática para outros setores de gestão de pessoal do governo, aumento da influência da temática junto aos líderes, envolvimento de diversos atores no processo e melhoria da oferta de capacitação por escolas de governo. Em 2010, um novo planejamento estratégico focou apenas na capacitação e nos objetivos explícitos do Decreto, deixando os objetivos implícitos de lado, devido à complexidade da implementação do modelo de competências (Camões & Menezes, 2016). Neste sentido, foram criados instrumentos, técnicas e ferramentas específicas para a gestão e assistência financeira da PNDP. Contudo, esses instrumentos enfrentaram problemas de gerenciamento e legitimidade, já que as ações envolviam vários atores e careciam de elementos coercitivos para garantir a implementação. A principal técnica era a elaboração de Planos Anuais de Capacitação (PAC), mas os órgãos não tinham incentivos para relatar ou obter *feedback* sobre os resultados dos PAC, considerando a ferramenta complexa e de difícil preenchimento (Camões, 2013).

Ainda, segundo a autora supracitada, a relação entre os instrumentos da política e a sua implementação destacou a falta de correspondência entre os objetivos propostos e as técnicas usadas no processo, afetando, assim, a qualidade em seus resultados (Camões, 2013). Uma comparação entre os objetivos e as técnicas da PNDP revelou a ausência de técnicas para alguns objetivos explícitos e implícitos. Vários fatores contribuíram para o *déficit* de implementação: a dificuldade do Comitê Gestor da Política em conciliar os interesses de diferentes entidades; a falta de reconhecimento e patrocínio para a temática de capacitação; o surgimento de outras prioridades durante a implementação; a falta de legitimidade e poder das áreas de desenvolvimento de pessoas nos órgãos. Ademais, a falta de integração entre subsistemas de gestão de pessoas, a ausência de informações para monitorar a

política, a ineficiência na gestão de recursos orçamentários e a escassez de competências técnicas e pessoal para trabalhar na área de gestão de pessoas foram identificados como obstáculos (Camões, 2013).

Em resposta a esses desafios, em 2017 foi criado o projeto de Governança das Capacitações, visando atualizar a legislação e solucionar problemas relacionados ao desenvolvimento dos servidores públicos (Cabral, 2020). A pesquisa de Cabral (2020) oferece uma análise minuciosa do processo de entrada do tema na agenda governamental e sua posterior formulação, revelando um percurso marcadamente hierárquico e centralizado, característico de uma abordagem *top-down* de políticas públicas.

A autora documenta que o processo de formulação da nova política iniciou a partir de um diagnóstico sistemático realizado pela equipe do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que identificou uma série de fragilidades na implementação do Decreto n.º 5.707/2006. Entre os principais problemas detectados, tem-se: a baixa efetividade da política anterior, evidenciada pela ausência de resultados mensuráveis nas ações de capacitação; a fragmentação das iniciativas de desenvolvimento, com ações descoordenadas entre os diferentes órgãos; a ausência de métricas e indicadores consistentes para avaliar o impacto das capacitações; e, a falta de alinhamento entre as ações de desenvolvimento e as necessidades institucionais. Adicionalmente, foram identificadas significativas dificuldades na implementação da gestão por competências, que se mostrou complexa demais para muitas instituições, a ausência de um sistema integrado para planejamento e monitoramento das ações de desenvolvimento, e uma comunicação deficiente entre o órgão central e as unidades setoriais e seccionais.

O processo de formulação da nova política, conforme detalhado por Cabral (2020), seguiu uma estrutura hierárquica bem definida, com a centralização das decisões no órgão central. A primeira fase, iniciada em 2017, caracterizou-se pela formação de um grupo de trabalho no Ministério do Planejamento, que conduziu um extenso levantamento das principais dificuldades na execução do Decreto n.º 5.707/2006. Este grupo também realizou uma análise comparativa de experiências internacionais em desenvolvimento de pessoas no setor público, buscando referências para a construção do novo modelo. A partir desse trabalho inicial, foram elaboradas as primeiras propostas de alteração normativa.

Na segunda fase, desenvolvida ao longo de 2018, o projeto de Governança das Capacitações ganhou estrutura mais definida, com o estabelecimento das principais diretrizes da nova política. Neste período, foram realizadas diversas reuniões técnicas e workshops internos para definição do escopo e dos instrumentos da política. Um aspecto elementar destacado por Cabral (2020) foi a decisão de tornar a gestão por competências facultativa, reconhecendo as dificuldades enfrentadas por muitas instituições na implementação deste modelo. Também foi nesta fase que se definiu a mudança conceitual de “capacitação” para “desenvolvimento”, buscando uma abordagem mais ampla e integrada da formação dos servidores.

A terceira fase do processo de formulação, que se estendeu até 2019, foi marcada por significativas turbulências devido à transição governamental. Cabral (2020) destaca que este período foi particularmente desafiador, pois as mudanças na gestão federal trouxeram novas orientações e prioridades que precisaram ser incorporadas à política em desenvolvimento. A autora ressalta que as alterações propostas para as diretrizes da política encontraram resistência significativa na equipe

responsável pelo projeto, evidenciando as tensões inerentes ao processo de formulação de políticas públicas em contextos de mudança institucional.

Destarte, em 2019, a PNDP reformulada foi estabelecida pelo Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019 (Brasil, 2019a). Seu foco é esclarecer os critérios para a participação dos servidores públicos em ações de desenvolvimento, e possibilitar melhorias na gestão da PNDP pelas unidades de desenvolvimento de pessoal, por meio da utilização de um sistema informatizado e padronizado. A principal meta é promover o desenvolvimento de habilidades necessárias para o desempenho de excelência nas entidades e órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional, resultando em mudanças na legislação que guia as ações de desenvolvimento de servidores na administração pública federal.

Destaca-se que no primeiro ciclo de implementação da nova PNDP, foram observados desafios, principalmente relacionados ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) (Ministério da Economia [ME], 2019). A nova política foca na implementação por meio do PDP, buscando integrar o desenvolvimento dos servidores à estratégia organizacional (Brasil, 2019a). Os objetivos do PDP destacam a busca pela promoção do desenvolvimento das competências dos servidores públicos para melhorar a atuação na administração pública federal. Eles incluem:

I — Alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão ou da entidade; (Redação dada pelo Decreto n.º 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 conforme os princípios da economicidade e da eficiência;
- V — Preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade;
- VI — Preparar os servidores para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e da vacância do cargo;
- VII — Ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores;
- VIII — Acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional;
- IX — Gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento;
- X — Monitorar e avaliar as ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos; e
- XI — Analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento. (Brasil, 2019a)

A fase inicial de implementação da nova PNDP trouxe avanços na gestão de desenvolvimento dos servidores (Cabral, 2020). Através da consolidação de informações sobre as necessidades de desenvolvimento de diferentes órgãos e entidades do sistema SIPEC, foi possível direcionar e objetivar as ações de capacitação de maneira mais eficaz. Os dirigentes notaram melhorias significativas na capacidade de planejamento e execução das políticas de desenvolvimento, resultando em uma gestão mais eficiente das ações de capacitação. A participação

ativa dos servidores também foi destacada como um dos elementos para o sucesso da implementação da política (Cabral, 2020).

Não obstante, Cabral (2020) analisou que a implementação enfrentou desafios notáveis. A diversidade nas características dos órgãos envolvidos exigiu uma abordagem flexível e adaptativa na formulação das políticas, outro fator desafiador foi a complexidade das interações com a fábrica de *software* e os problemas contratuais apresentaram diversos obstáculos, impactando negativamente a implementação do sistema de gestão da nova PNDP. Os desafios enfrentados incluíram, ainda, a gestão de expectativas e a necessidade de coordenação eficaz entre diversos *stakeholders*. Isso envolveu alinhar as ações de desenvolvimento com as estratégias organizacionais e gerenciar os riscos associados, demonstrando a complexidade e a importância de uma implementação bem planejada e executada para o sucesso da política de desenvolvimento de pessoal (Cabral, 2020).

Um aspecto identificado na pesquisa de Cabral (2020) foi o caráter predominantemente *top-down* do processo de formulação, com limitada participação dos órgãos setoriais e, especialmente, das universidades federais. Esta característica da formulação pode explicar, em grande medida, a posterior resistência e baixa adesão das universidades à política, uma vez que suas especificidades e necessidades particulares não foram adequadamente consideradas no processo de elaboração. A autora argumenta que a centralização das decisões no órgão central, embora tenha permitido maior agilidade no processo de formulação, pode ter comprometido a efetividade da política ao não considerar adequadamente as particularidades dos diferentes contextos institucionais (Cabral, 2020).

No que tange a implementação da PNDP em instituições de ensino, Caminha e Milagres (2023) identificam obstáculos enfrentados pelas IFES na implementação

efetiva da PNDP. Os desafios são categorizados sob quatro lentes principais de análise propostas por Yanow (1990): relações humanas, política, estrutural e sistêmica, cada uma destacando aspectos distintos que complicam o processo de implementação. Segundo Caminha e Milagres (2023), nos desafios de relações humanas, a falta de motivação e o suporte institucional inadequado são problemas recorrentes que afetam a participação ativa dos servidores nas iniciativas de capacitação. Do ponto de vista político, a falta de continuidade das políticas devido a mudanças na gestão das IFES adiciona uma camada de incerteza que pode comprometer a longevidade e eficácia das iniciativas de desenvolvimento. Na lente estrutural, as IFES são desafiadas pela escassez de recursos, o que é agravado por uma avaliação ineficaz do impacto das capacitações oferecidas. Na lente sistêmica, a estrutura multicampi das IFES e a centralização das decisões criam desafios adicionais para a implementação uniforme da política em todas as unidades (Caminha & Milagres, 2023).

Conforme ressaltado no relatório elaborado pelo Ministério da Economia, em 2019 foram identificadas algumas dificuldades durante a fase inicial de implementação da Política, principalmente no que diz respeito ao PDP, um dos principais instrumentos da política (Ministério da Economia, 2020b). Ainda, enfatiza-se que a nova PNDP surge como uma resposta para abordar questões estratégicas relacionadas ao planejamento, ao controle, à avaliação e à dinâmica de cooperação entre as organizações (Cabral, 2020).

Resumidamente, destaca-se que a implementação da PNDP passou por duas análises: uma em 2013, referente à primeira formulação da política, sob o decreto n.º 5.707/2006 (Camões, 2013), e outra em 2020, relativa à sua reformulação, com o decreto n.º 9.991/2019 (Cabral, 2020). Na primeira análise, Camões (2013) avaliou

categorias relacionadas às características da PNDP; as arenas decisórias e atores; e, os resultados alcançados, conforme ilustra a Figura 1.

### Figura 1

*Síntese da implementação da PNDP – Decreto n.º 5.707/2006*

<b>Categorias</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Achados da pesquisa sobre a implementação</b>
<b>Características da Política</b>	Objetivos Explícitos e Implícitos	a) O objetivo geral era orientar a capacitação no governo federal por competências. b) Explícitos: melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos, desenvolvimento permanente do servidor, entre outros. c) Implícitos: ampliação do poder de agenda da temática e envolvimento de mais atores.
	Instrumentos, Técnicas e Ferramentas	a) Plano anual de capacitação; b) Rede de escolas de governo; c) Formação técnica; d) Relatório de execução; e) Sistema de gestão por competências.
<b>Arenas Decisórias e Principais Atores</b>	Decisões e Atores	a) Arenas decisórias incluíam o Comitê Gestor da Política e a alta direção dos órgãos implementadores. b) Atores principais eram gerentes de linha e responsáveis pela área de Desenvolvimento de Pessoas.
<b>Resultados Alcançados</b>	Percepção dos Resultados	a) Amadurecimento em relação à gestão por competências, com qualificação da oferta e demanda de TD&E, reorganização de processos de capacitação, e fortalecimento das áreas de RH e das escolas de governo. b) Diferenciação entre órgãos com sucesso no mapeamento de competências e aqueles sem resultados significativos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Camões (2013).

A partir da síntese apresentada na Figura 1, percebe-se que a política visava orientar a capacitação no governo federal com foco em competências, com objetivos explícitos, como: a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento contínuo dos servidores; enquanto os objetivos implícitos: buscavam ampliar o poder de agenda e envolver mais atores. Os instrumentos e ferramentas utilizados incluíam o PAC, a rede de escolas de governo, formação técnica, relatórios de execução e um sistema de gestão por competências. As arenas decisórias eram o Comitê Gestor da Política e a alta direção dos órgãos implementadores, com gerentes de linha e responsáveis pela área de Desenvolvimento de Pessoas como principais atores. Os resultados indicaram um amadurecimento na gestão por competências, melhorias na qualificação da oferta e demanda de treinamento e desenvolvimento

(TD&E), reorganização dos processos de capacitação, e fortalecimento das áreas de Recursos Humanos (RH) e das escolas de governo.

Houve também uma diferenciação entre órgãos com sucesso no mapeamento de competências e aqueles que não obtiveram resultados positivos. O estudo aponta que o comprometimento da gestão, favorecimento do mapeamento por competências, legitimação da área de desenvolvimento de pessoas, recursos humanos e orçamentárias, liderança e autonomia, são fatores que podem ser citados como facilitadores ou dificultadores (Camões, 2013). Neste mesmo caminho, na segunda avaliação da implementação, Cabral (2020) analisou categorias relacionadas ao processo geral de implementação; aos objetivos e instrumentos; às arenas decisórias e principais atores; aos resultados alcançados; e, aos fatores intervenientes, conforme síntese da Figura 2.

## Figura 2

*Síntese da implementação da PNDP – Decreto n.º 9.991/2019*

<b>Categorias</b>	<b>Achados da pesquisa sobre implementação</b>
<b>Processo Geral de Implementação</b>	a) Revisão da implementação da PNDP após o decreto 9.991/2019; b) Foco no alinhamento dos objetivos da política com as necessidades práticas dos servidores.
<b>Objetivos e Instrumentos</b>	a) Objetivos explícitos: melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos; b) Objetivos implícitos: mudança cultural em desenvolvimento pessoal. c) Introdução de instrumentos como planos de desenvolvimento individualizados, sistemas de monitoramento de desempenho e reformulação de práticas de capacitação.
<b>Arenas Decisórias e Atores Principais</b>	a) Reuniões de comitês de alto nível e grupos de trabalho técnicos; b) Gestores de RH, líderes de agências governamentais, e especialistas em políticas. c) Coordenação entre o órgão central (SIPEC) e outras entidades como a ENAP para garantir a aplicação uniforme das diretrizes.
<b>Resultados Alcançados</b>	a) Melhorias na transparência e na gestão de competências por meio de novos sistemas de TI. b) Resistência à mudança e a adaptação às novas ferramentas; c) Inovações recebidas pelos diferentes níveis de funcionários governamentais.
<b>Fatores Intervenientes</b>	a) limitações tecnológicas; b) falta de recursos financeiros; c) dificuldades na capacitação dos funcionários para usar novas ferramentas; d) Impacto das decisões políticas e das mudanças na liderança sobre a continuidade e eficácia da política;

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Cabral (2020)

A Figura 2 apresenta uma análise detalhada da implementação da PNDP, conforme o Decreto n.º 9.991/2019, abordando o processo geral de implementação, objetivos e instrumentos, arenas decisórias e atores principais, resultados alcançados e fatores intervenientes. O processo de implementação revisado destacou a necessidade de alinhar os objetivos da política com as necessidades práticas dos servidores, incorporando novos instrumentos como planos de desenvolvimento individualizados e sistemas de monitoramento de desempenho. As arenas decisórias principais incluíam comitês de alto nível e grupos de trabalho técnicos, com a participação de gestores de RH, líderes de agências governamentais e especialistas em políticas, coordenados pelo órgão central (SIPEC) e entidades como a ENAP. A avaliação dos resultados preliminares indicou melhorias na transparência e gestão de competências, embora enfrentasse desafios como resistência à mudança e adaptação às novas ferramentas. Sobre os fatores intervenientes, destacam-se limitações tecnológicas, falta de recursos financeiros e dificuldades na capacitação dos funcionários, com impacto das decisões políticas e mudanças na liderança sobre a eficácia da política (Cabral, 2020).

A presente pesquisa se propõe a realizar uma investigação nesse sentido, considerando algumas questões, tais como: os desafios que a implementação da política tem enfrentado; a ausência de estudos que tenham analisado a efetividade da implementação em órgãos seccionais; as mudanças decorrentes da nova PNDP; e, a sua implementação numa perspectiva longitudinal. O objetivo é aprofundar a compreensão sobre a implementação da PNDP a partir da perspectiva de duas instituições de ensino superior responsáveis por executar essa política. Neste sentido, esta pesquisa se propõe a fazer uma análise da PNDP, utilizando o contexto de implementação em duas universidades federais do Norte do Brasil. Com base nos

estudos prévios e consultas aos principais regulamentos que norteiam a política, a proposta de análise em relação à implementação da PNDP considera alguns eixos norteadores, conforme dispõe a Figura 3. As categorias propostas refletem as dimensões críticas apontadas por estudos com os de Camões (2013) e Camões e Meneses (2016), que destacam a importância de uma análise sistemática e multinível da implementação da política.

### Figura 3

#### *Proposta de categorias de análise sobre a PNDP*

<b>Categorias</b>	<b>Instrumentos analisados</b>
<b>Fundamentação legal</b>	Descrição dos regulamentos da PNDP.
<b>Elementos práticos</b>	Ações de desenvolvimento em geral (cursos, participação em eventos, afastamentos, licenças).
<b>Objetivos da PNDP</b>	Os objetivos propostos pela política.
<b>Responsabilidades</b>	Definição dos atores e <i>stakeholders</i> e suas respectivas responsabilidades.
<b>Técnicas de implementação</b>	Instrumentos práticos usados para materializar a política.
<b>Resultados</b>	Dados relacionados ao processo de implementação da PNDP no contexto investigado.

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Brasil (2019), Camões (2013) e Cabral (2020).

O framework analítico proposto foi desenvolvido visando descrever a PNDP no contexto brasileiro, com especial atenção aos estudos seminais e às contribuições mais recentes sobre o tema. A estrutura apresentada busca capturar as dimensões fundamentais que influenciam o processo de implementação da política, considerando tanto aspectos formais quanto informais, conforme destacado por Camões e Meneses (2016).

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, que se divide em duas partes principais, discute-se o processo de implementação de políticas e o papel do burocrata de médio escalão neste processo. Na primeira parte, aborda-se o referencial teórico sobre a implementação de políticas públicas, destacando conceitos e modelos analíticos que se transformaram ao longo das décadas. Inicialmente, são exploradas diferentes perspectivas teóricas que ajudam a compreender como as políticas são formuladas e implementadas, bem como, as principais correntes de análise, buscando definir um quadro teórico-metodológico para avaliar a PNDP.

Na segunda parte são apresentadas as principais questões que refletem o papel do BME na implementação de políticas públicas. Neste subcapítulo, são apresentados conceitos, quadro teórico para análise e uma revisão de literatura que apresenta o estado da arte atualizado sobre o tema.

#### 3.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo de sua trajetória, a literatura sobre políticas públicas explora uma vasta gama de modelos para compreender o processo de formulação de políticas. Essa área é notoriamente complexa e admite diversas perspectivas que se interligam, complementam ou até se contradizem (Lotta, 2019a). De acordo com Dye (2010), as políticas públicas resultam geralmente de uma mistura de métodos como planejamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências elitistas, escolha pública, dinâmicas políticas e influências institucionais. O autor argumenta que a seleção de um modelo de análise específico depende de sua

capacidade para: (i) simplificar e esclarecer o raciocínio do pesquisador sobre políticas públicas; (ii) destacar os elementos fundamentais dos dilemas políticos; (iii) facilitar a comunicação dos pontos-chave da vida política para outros; (iv) guiar esforços para uma compreensão mais profunda das políticas públicas; e (v) oferecer explicações e previsões sobre suas consequências (Dye, 2010).

Neste sentido, ao recorrer à revisão de literatura apresentada por Souza (2006), a autora destaca uma série de possibilidades de pesquisa no campo de políticas públicas. A autora realiza uma análise detalhada da evolução do campo das políticas públicas em sua obra, enfatizando os principais conceitos, modelos analíticos e teorias que moldaram essa área de estudo. Ela dá uma atenção especial à aplicação das abordagens neo-institucionalistas, explorando como essas teorias oferecem *insights* sobre a interação entre instituições e a formulação de políticas. A análise de Souza destaca como essas perspectivas podem ser aplicadas para entender os processos políticos e administrativos que influenciam a eficácia das políticas públicas.

Com base nesses modelos, em que a administração pública tem também visitado em seus estudos, a análise da PNDP será realizada nesta pesquisa sob a ótica do processo de implementação, para mapear a complexidade e os diversos elementos envolvidos na política investigada. A implementação, uma das etapas do ciclo político destacadas na literatura, é o momento em que as políticas formuladas são transformadas em ações práticas (Fontes, 2023). Esta fase envolve uma intrincada rede de atores, incluindo gestores que desempenham importantes papéis no desenho organizacional necessário para executar as políticas (Pinto *et al.*, 2014; Lima & D'Ascenzi, 2019). A implementação não se restringe apenas à execução; é também um período de aprendizado e articulação contínua, onde a coordenação interinstitucional e a mobilização de recursos são essenciais para sustentar as

políticas implementadas, podendo possibilitar ciclos de revisão entre eles (Hill e Varone, 2017).

Segundo Lotta (2019b), analisar a implementação ajuda a entender como as políticas são efetivamente colocadas em prática e quais fatores influenciam esse processo. Com base nessas premissas, essa pesquisa se concentrará na identificação dos principais agentes e as decisões que moldam o desenvolvimento e a execução da PNDP.

### 3.1.1 Conceitos e modelos de análise de implementação

Os estudos de implementação constituem um campo interdisciplinar que combina elementos de administração pública, teoria organizacional, gestão pública e ciência política. Esta área começou a ganhar destaque nos Estados Unidos durante a década de 1970, marcando sua evolução inicial em resposta às preocupações sobre a eficácia das reformas programáticas extensivas (Silva & Fátima, 2023). Naquela época, a visão predominante era que os mandatos políticos eram claros e os administradores públicos possuíam a capacidade necessária para executar políticas conforme as expectativas dos formuladores (Lima & D'Ascenzi, 2019). Contudo, à medida que as complexidades e desafios inerentes à implementação de políticas se tornaram mais evidentes, essa perspectiva começou a ser questionada (Lotta, 2019b; Mota, 2020).

Segundo a literatura especializada, a primeira geração de estudos sobre implementação foi profundamente influenciada pelo trabalho de Pressman e Wildavsky, cujo livro "*Implementation*" de 1973 é amplamente considerado a obra seminal que impulsionou este campo de estudo (Oliveira *et al.*, 2022). Esse trabalho

destacou as dificuldades práticas na execução de políticas públicas, lançando as bases para uma série de investigações subsequentes. Entretanto, de acordo com Hill e Hupe (2017), as pesquisas sobre implementação já eram realizadas sob diferentes designações antes da década de 1970, o que ficaram conhecidos como o “elo perdido” nos estudos do processo político (Sousa *et al.*, 2022).

Ao longo das décadas, conforme identificado por Lotta *et al.* (2018), a pesquisa em implementação passou por várias gerações, cada uma refletindo um entendimento acerca dos desafios associados à implementação de políticas. A primeira geração, conhecida como modelo *top-down*, foca na definição de objetivos claros e no controle rigoroso do processo de implementação para garantir a obtenção de resultados específicos (Lester *et al.*, 1987; Lotta *et al.*, 2018). A segunda geração é representada pelo modelo *bottom-up*, que encara a implementação como um processo de negociação contínua entre uma complexa rede de implementadores (Lipsky, 1980; Mota, 2020; Sousa *et al.* 2022). Já a terceira geração, composta pelas teorias híbridas, busca uma síntese dessas duas perspectivas opostas, combinando a direção estratégica e objetivos bem definidos com a autonomia local e o envolvimento ativo dos atores, enfatizando uma interação dinâmica entre diversos níveis e participantes para efetivar a implementação das políticas (deLeon & deLeon, 2002; Lotta, 2019b; Matland, 1995; Sabatier, 1986).

Lotta (2019b) destaca uma quarta geração de estudos que adota uma abordagem multifacetada e interdisciplinar. Esta geração integra perspectivas de diferentes áreas do conhecimento, destacando a complexidade dos processos de implementação em um contexto marcado por mudanças, como a *New Public Management* e a Governança Pública. Esses estudos modernos enfatizam a interação entre múltiplos níveis e atores, incluindo características sistêmicas, organizacionais e

peçoais, em um processo contínuo e interativo, deslocando-se da visão de fases distintas para uma compreensão mais integrada e dinâmica. Considerando isso, os estudos de implementação, enriquecidos ao longo do tempo por contribuições teóricas e metodológicas diversificadas, concentram-se agora em entender as políticas públicas como práticas concretas, reconhecendo o papel da coordenação, dos instrumentos políticos e das interações no sucesso da implementação de políticas (Lotta, 2019b; Mota, 2020).

Em termos conceituais, a implementação de políticas públicas é o momento em que as diretrizes e intenções legislativas são traduzidas em ações práticas e observáveis nos ambientes locais. Este processo envolve a transformação de regras, normas e diretrizes em práticas concretas que visam produzir resultados efetivos e mensuráveis (Lotta, 2019a).

De acordo com Pressman e Wildavsky (1973, p. 15), a implementação é essencialmente um “processo de interação entre uma gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los”. Esta definição destaca a natureza dinâmica e interativa da implementação, enfatizando que não se trata apenas de executar tarefas, mas de uma série de interações complexas que ocorrem entre diferentes objetivos e as estratégias desenvolvidas para alcançá-los. Lotta (2019b) adiciona uma camada de compreensão ao descrever a implementação como o processo pelo qual regras, normas e orientações de políticas são convertidas em práticas que efetivamente materializam as políticas públicas. Essa perspectiva sublinha a transformação de conceitos abstratos em intervenções palpáveis que impactam a vida do usuário final da política, os cidadãos.

A literatura aponta para a implementação como um potencial “elo perdido” no ciclo de políticas públicas, conforme descrito por Hargrove (1975). Isso ocorre porque,

às vezes, as lacunas entre a formulação de políticas e seus resultados efetivos revelam desafios no processo de implementação. Estes desafios podem incluir a falta de recursos, falhas de comunicação entre os envolvidos, ou resistências institucionais e culturais que impedem a eficácia das ações planejadas (Hargrove, 1975).

O modelo de “implementação como interação”, de Matland (1995), ajuda a entender a implementação da PNDP. Segundo este modelo, a implementação é complicada principalmente pela ambiguidade dos objetivos e pelo conflito de interesses. A ambiguidade se refere aos objetivos de uma política quando não são claramente definidos, ou são abertos a múltiplas interpretações, possibilitando o surgimento de conflitos ou variações na implementação. Já o conflito de interesses revela o nível de conflito ou consenso entre os atores envolvidos, podendo também afetar a implementação.

Por conseguinte, estudar a implementação requer uma abordagem que considere a complexidade e as múltiplas facetas imbuídas no processo. Envolve analisar como as políticas são colocadas em prática, entender os aprendizados adquiridos ao longo do processo, e reconhecer a interação sistêmica e relacional entre os diferentes atores envolvidos (Lotta *et al.*, 2018). Esta análise deve ser holística e abrangente, reconhecendo tanto os aspectos estruturais quanto os operacionais que influenciam a capacidade de traduzir políticas em ações efetivas (Gomes, 2019).

O campo de estudos sobre implementação de políticas públicas desenvolveu-se principalmente a partir da década de 1970, evoluindo por meio de diferentes perspectivas teóricas que buscam compreender como as políticas são efetivamente executadas. Este debate teórico foi inicialmente dominado por duas abordagens principais (*top-down* e *bottom-up*) que posteriormente foram complementadas por

perspectivas integradoras, visando uma compreensão mais abrangente do processo de implementação.

A revisão de estudos sobre a abordagem *top-down* na implementação de políticas públicas reflete uma preocupação contínua em compreender como decisões políticas se transformam em ações concretas e os desafios enfrentados nesse trajeto (Lotta *et al.*, 2018; Souza *et al.*, 2022). Para Mota (2020) os autores dessa abordagem destacam tanto a linearidade das relações entre políticas e resultados quanto a importância do controle hierárquico e clareza de objetivos. Inclusive, progressivamente as variáveis da abordagem *top-down* apontam para a complexidade e natureza multifacetada da implementação, fornecendo *insights* para acadêmicos e formuladores de políticas sobre como estruturar processos de implementação eficazes e realistas (Lima & D'Ascenzi, 2013). Segundo Mota (2020, p. 4), a abordagem *top-down* ficou caracterizada pelo desenvolvimento de listas e *frameworks* analíticos com fatores determinantes para alcançar uma “implementação perfeita”.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, emergiram as teorias *bottom-up* como uma crítica às abordagens *top-down*. Essas novas teorias destacaram que os resultados políticos por norma não correspondiam aos objetivos originais, questionando a suposição de uma conexão causal direta entre políticas e resultados (Oliveira *et al.*, 2022). Os teóricos *bottom-up* enfatizaram a importância de estudar os eventos no nível dos destinatários e de analisar as causas reais que influenciam as ações no contexto do local de implementação (Lotta, 2019b).

A abordagem de Porter *et al.* (1982) sobre a implementação de políticas públicas destaca a complexidade e a necessidade de coordenação interorganizacional em redes de implementação. Estes autores argumentam que a

implementação não ocorre de forma linear e hierárquica, mas por uma rede descentralizada de atores interdependentes, incluindo várias organizações e níveis de governo. A coordenação organizacional eficaz contribui para o sucesso das políticas, considerando os contextos locais específicos e as variáveis condições, recursos e necessidades. A inclusão e participação ativa dos atores locais são necessárias para alinhar as políticas às realidades locais. Esta perspectiva enfatiza a importância de compreender as interações e dinâmicas entre múltiplos atores para uma implementação eficaz e adaptável das políticas públicas.

As teorias *bottom-up* auxiliam na compreensão da implementação de políticas, ao ressaltarem a complexidade e as dinâmicas multifacetadas do processo (Mota, 2020). Essas abordagens oferecem um contraponto valioso às teorias *top-down*, destacando a autonomia e o poder discricionário dos implementadores no nível operacional (Pereira *et al.*, 2018). Neste sentido, as ferramentas metodológicas como o “mapeamento reverso” de Elmore (1980) e a metodologia de rede de Hjern (1982) permitem uma análise mais detalhada e contextualizada da implementação, concentrando-se em problemas específicos e na colaboração entre diversos atores e organizações (Mota, 2020).

Estas abordagens destacam a necessidade de adaptabilidade e resposta às condições locais, desafiando a noção de que diretrizes centralizadas são suficientes para garantir o sucesso na implementação de políticas (Lotta, 2019a). Dessa maneira, o quadro das teorias *bottom-up* contribui para o debate sobre a implementação de políticas ao considerar a contribuição dos atores locais e reconhecer as interações complexas no campo, que influenciam o resultado das iniciativas de políticas públicas (Mota, 2020; Sousa *et al.*, 2022).

Há várias características das teorias *top-down* e *bottom-up* que explicam o grande abismo que separa essas duas escolas de pensamento na teoria da implementação. Elas são marcadas por estratégias de pesquisa concorrentes, metas de análise contrastantes, modelos opostos do processo de políticas, entendimentos inconsistentes do processo de implementação e modelos conflitantes de democracia (Lotta, 2019a; Lotta, 2019b; Mota, 2020).

Em síntese, as teorias *top-down* e *bottom-up* na implementação de políticas apresentam contrastes marcantes em termos de flexibilidade, abordagens de resolução de problemas, implicações democráticas e modelos de processo político. Teorias *top-down* favorecem uma estrutura mais rígida e controlada, que pode ser utilizada em contextos que exigem clareza e consistência, como políticas de segurança. Por outro lado, a rigidez pode limitar a adaptabilidade necessária em ambientes dinâmicos, onde as teorias *bottom-up*, com sua ênfase na descentralização e na inovação local, podem ser mais eficazes (Sousa *et al.*, 2022). Essas últimas promovem uma democracia participativa, valorizando o envolvimento dos atores locais, enquanto as teorias *top-down* tendem a apoiar uma abordagem mais elitista e centralizada.

Neste aspecto, enquanto o modelo de cima para baixo de processo político prioriza uma sequência linear, o modelo de baixo para cima considera a formulação e implementação de políticas como um processo contínuo e interativo. A escolha entre estas abordagens não é absoluta e a literatura sugere uma combinação de ambas, que adaptada ao contexto específico, pode oferecer uma solução para compreender os desafios de implementação de políticas (Lima & D'Ascenzi, 2013).

A terceira geração de estudos de Implementação, desenvolvida no final dos anos 1980 e início dos anos 90, buscou superar a disputa entre as abordagens *top-*

*down* e *bottom-up*, adotando abordagens sintetizadoras e contingenciais. Estudos contingenciais, como os de Ripley e Franklin (1982) e Matland (1995), destacaram que diferentes contextos requerem diferentes estratégias de implementação. O estudo de Matland (1995) destaca dois fatores essenciais nas políticas públicas: (a) o nível de ambiguidade dos objetivos e recursos, que afeta a capacidade de monitorização pelos atores do topo, a compreensão uniforme da política em diferentes contextos, o impacto dos fatores contextuais locais e a diversidade de *stakeholders* envolvidos; e (b) o nível de conflito entre visões e interesses dos *stakeholders*, que influencia a facilidade de acesso ao processo de implementação e os métodos de resolução de conflitos, como negociação ou coerção.

A partir dessa geração de estudos, percebe-se uma tentativa de ir além das teorias tradicionais, propondo um modelo mais holístico e adaptativo que considera uma variedade de fatores e dinâmicas na implementação de políticas (Mota, 2020). A inclusão dessas diversas perspectivas oferece um quadro teórico que pode ser utilizado por formuladores de políticas e analistas ao enfrentarem os desafios contemporâneos da governança pública (Lotta, 2019a; Lima & D'Ascenzi, 2019). Essa visão integradora não apenas facilita uma compreensão dos processos de implementação, como também enfatiza a importância de uma abordagem adaptativa e colaborativa, situada em um ambiente político que está sempre em evolução. Logo, essas teorias híbridas auxiliam na compreensão e aprimoramento da eficácia das políticas públicas em diferentes contextos (Lima & D'Ascenzi, 2013).

Ao observar um balanço de três décadas de pesquisa na área, destaca-se que a implementação é tanto um processo técnico quanto político, onde os atores locais podem reformular significativamente as políticas durante o processo de implementação (Mota, 2020). Outrossim, os estudos de implementação têm

contribuído para debates mais amplos sobre governança pública e a relação entre políticas e administração, desafiando a visão tradicional de que a administração é meramente executora de decisões políticas (Sousa *et al.*, 2022).

Por outro lado, estas teorias ainda enfrentam alguns desafios, como a necessidade de desenvolver modelos mais robustos e métodos que permitam uma compreensão mais aprofundada dos complexos processos de implementação (Oliveira *et al.*, 2022). Há uma necessidade de abordagens mais interdisciplinares e comparativas que busquem compreender os processos de implementação e sua adaptação às mudanças e complexidades globais (Lotta, 2019b). A integração de teorias de outras áreas da ciência política também é vista como um meio potencial para enriquecer a análise de implementação.

As revisões de literatura realizadas por Barrett (2004), Lima e D'Ascenzi (2013), e Lotta *et al.* (2018), Sousa *et al.* (2022) e Novato *et al.* (2020) demonstram uma mudança considerável na abordagem das políticas públicas. Barrett (2004) fornece uma perspectiva histórica sobre a consolidação das práticas e teorias de políticas públicas, enquanto Lima e D'Ascenzi (2013) expandem a análise para incluir a influência dos valores e ideias dos atores envolvidos. Lotta *et al.* (2018), por sua vez, focam em adaptar a pesquisa de políticas públicas ao contexto brasileiro, integrando teorias sociológicas contemporâneas para abordar as particularidades e desafios locais. Sousa *et al.* (2022) destacam a importância de considerar fatores tecnológicos e interdisciplinares para melhorar a prática de implementação, enquanto Novato *et al.* (2020) focam nos desafios enfrentados pelos burocratas de médio escalão, propondo soluções para a eficácia da implementação em níveis intermediários da burocracia.

Essas revisões recentes na literatura sobre implementação de políticas públicas destacam uma tendência crescente em abordagens mais integrativas e

contextualizadas. Essa mudança reflete um movimento em direção a um diálogo mais estreito entre teoria e prática, enfatizando a importância de adaptar as estratégias de implementação às especificidades locais e globais. Essa integração de perspectivas interdisciplinares visa tornar a implementação de políticas mais responsiva e eficaz, apontando para um futuro no qual a teoria informa práticas mais adaptativas e alinhadas com as realidades complexas e variadas nas quais as políticas são aplicadas. Neste sentido, ressalta-se a importância de compreender o ambiente local de implementação de políticas públicas, a partir da utilização de modelos teórico-empíricos que sejam robustos e que se adaptem ao contexto da pesquisa, bem como, que busquem compreender o papel dos atores responsáveis pela implementação.

Com base nesses pressupostos discutidos, é válido destacar a abordagem de Yanow (1990) que oferece quatro lentes distintas para analisar a implementação de políticas públicas: relações humanas, política, estrutural e sistêmica, cada uma dessas lentes proporciona uma forma de visualização dos desafios enfrentados pelos implementadores. A **lente das relações humanas** foca no comportamento individual dos atores e nas interações interpessoais em um contexto organizacional. Considera elementos como papéis psicológicos, sociais, expectativas, necessidades e motivações. Problemas de implementação podem surgir de comportamentos ineficientes e habilidades interpessoais inadequadas. A **lente política** aborda a dinâmica de poder entre diferentes grupos e atores, aceitando o conflito como um componente natural das relações humanas. Nesta lente, a autora destaca a importância de explorar como poder, influência, interesses, coalizões, negociação e barganha influenciam o resultado das políticas. A **lente estrutural** busca analisar a organização e seu design estrutural, incluindo a alocação de recursos, linhas de autoridade e controle, e destacar como a configuração organizacional e questões de

gestão podem afetar a implementação. A **lente sistêmica** pretende examinar as interdependências entre diferentes organizações em um ambiente compartilhado, utilizando a metáfora da ecologia populacional. Foca nas redes de interação e como as metas organizacionais interligadas influenciam a política em um nível macro. É com base nessa perspectiva teórica que delinearemos o modelo teórico-empírico para analisar a implementação da PNDP nas duas universidades investigadas.

Destaca-se ainda, conforme Lotta *et al.* (2018), que dentre as possibilidades de pesquisa sobre implementação, importa analisar os atores responsáveis pelo processo, sugerindo para este caso, uma agenda de pesquisa voltada para a discricionariedade burocrática. No entanto, a literatura sobre a implementação de políticas públicas tem se concentrado principalmente na alta burocracia e nos burocratas de nível de rua, negligenciando a burocracia de médio escalão (BME) (Papi *et al.*, 2023). Apesar da crescente atenção dedicada ao estudo da burocracia no Brasil, a literatura sobre burocratas de médio escalão (BME) permanece incipiente, apresentando importantes lacunas teóricas e, principalmente, empíricas que precisam ser preenchidas. Esta carência de estudos é relevante, considerando que o BME desempenha um papel fundamental na mediação entre a formulação de políticas e sua execução (Cavalcante *et al.*, 2018).

A necessidade de maior aprofundamento empírico neste campo se torna ainda mais evidente ao se considerar a complexidade e a relevância das funções exercidas por estes atores. Os burocratas de médio escalão são responsáveis por traduzir diretrizes políticas em práticas operacionais, gerenciar recursos, resolver conflitos e garantir a adaptação das políticas às realidades locais. Contudo, os mecanismos específicos pelos quais exercem essa mediação, as estratégias que utilizam para lidar

com pressões divergentes e os fatores que influenciam suas decisões ainda carecem de investigação sistemática no contexto brasileiro (Lotta *et al.*, 2014).

Explorar o papel do BME na implementação da PNDP em universidades federais pode fornecer *insights* sobre como as políticas nacionais são ajustadas e aplicadas em contextos específicos. Focar no BME pode possibilitar entender a dinâmica interna das universidades, identificar oportunidades de inovação e melhorias, e revelar como os processos de implementação podem ser otimizados. Essa abordagem não só preenche uma lacuna na literatura, mas também contribui para uma compreensão mais abrangente e detalhada do papel da burocracia na implementação de políticas públicas. Com base nessas premissas, o subcapítulo seguinte detalha os conceitos, modelos de análise e estado da arte sobre o BME.

### **3.2 BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO**

Este subcapítulo discute o conceito de burocracia de médio escalão, uma camada importante na estrutura das organizações governamentais. A relevância deste tema decorre do papel que os burocratas de médio escalão desempenham na mediação entre a formulação e a implementação de políticas, exercendo influência significativa sobre a eficácia das políticas públicas. Esta seção irá introduzir os principais conceitos, teorias e metodologias que formam a base do estudo dos burocratas de médio escalão, delineando o suporte teórico-metodológico que fundamenta essa pesquisa.

### 3.2.1 Percursos da literatura de BME

Nas últimas décadas, o campo das políticas públicas tem reconhecido cada vez mais o papel dos burocratas nos processos decisórios. Anteriormente vistos como meros executores de políticas, estudos recentes apontam que os burocratas desempenham um papel ativo na forma como as políticas são implementadas (Pires *et al.*, 2018). Eles não apenas seguem diretrizes, mas também influenciam decisões por meio de suas interpretações e ações individuais. Esta percepção ajuda a entender tanto o sucesso quanto o fracasso das iniciativas políticas, sublinhando a importância da atuação desses profissionais na dinâmica e nos resultados das políticas públicas (Oliveira *et al.*, 2019).

As raízes teóricas do estudo da burocracia remontam às obras de Max Weber, que definiu a burocracia como uma forma de organização caracterizada por hierarquia, formalidade e uma clara divisão de tarefas. Weber não abordou diretamente os burocratas de médio escalão, mas seu trabalho estabeleceu uma base sólida para entender como as estruturas burocráticas influenciam a administração pública (Weber, 1978, 1982). Autores como Serpa e Ferreira (2019) sublinham a importância de revisitar o conceito de burocracia de Max Weber, em suas características originais, para desafiar as percepções negativas predominantes associadas ao modelo organizacional da burocracia (Serpa & Ferreira, 2019). Weber identificou várias características atribuídas às organizações burocráticas, como divisão clara de tarefas, hierarquia de autoridade definida e regras e procedimentos operacionais estritos. Essas ideias ajudam a entender como os burocratas influenciam a implementação e eficácia das políticas públicas em instituições governamentais e não governamentais (Protetti, 2021).

Serpa e Ferreira (2019) em suas análises sobre o conceito de burocracia de Weber, reconhecem as nuances da burocracia em diferentes contextos, os autores propõem uma apreciação tanto de seus pontos fortes quanto de suas limitações, contribuindo para uma reformulação do discurso que se afasta dos estereótipos negativos. Essa compreensão permite uma implementação mais personalizada e eficaz das estruturas e processos organizacionais, adaptando o grau de controle burocrático e flexibilidade conforme necessário. Tal abordagem evita uma solução única para todos, auxiliando as organizações a otimizar o desempenho ao aproveitar os pontos fortes da burocracia, mitigando, assim, suas desvantagens potenciais. Nesse aspecto, promove-se uma visão mais equilibrada e diversificada da dinâmica organizacional, incentivando a tomada de decisões e o planejamento estratégico alinhado aos objetivos específicos de cada contexto (Serpa & Ferreira, 2019).

A pesquisa sobre a burocracia foi se alterando, e os estudos voltados para a análise de políticas públicas buscou compreender também a relação, papéis, funções, motivações de diferentes estratos da burocracia (Lotta *et al.*, 2018). Neste sentido, incorporam-se na literatura os estudos sobre os burocratas de médio escalão, especialmente com a emergência de novos paradigmas que buscam entender o papel desses atores como gestores intermediários, fundamentais no processo de implementação de políticas (Papi *et al.*, 2023).

Neste sentido, estudos como os de Lipsky (1980), que introduziu o conceito de “*street-level bureaucracy*”, e de Lotta *et al.* (2014), que focaram especificamente nos burocratas de médio escalão, são fundamentais. Esses trabalhos destacam como esses profissionais não apenas executam políticas, mas também as moldam ativamente através de suas interpretações e decisões. Cavalcante & Lotta (2015) ampliaram essa discussão ao explorar as lacunas teóricas e empíricas na literatura

existente sobre o papel dos burocratas de médio escalão. Na literatura nacional, autores como Gabriela Lotta, Roberto Pires, Pedro Cavalcante, Vanessa Elias de Oliveira e Fernando Abrucio, apenas para citar alguns, são referências sobre o tema e contribuem para o seu desenvolvimento teórico.

### 3.2.2 O conceito de BME

A literatura sobre burocracia de médio escalão utiliza uma variedade de abordagens conceituais e modelos de análise. Enquanto alguns estudiosos aplicam teorias estruturais que enfatizam a influência das organizações, outros adotam abordagens individuais ou relacionais que consideram as redes pessoais e profissionais dos burocratas. Modelos de análise incluem estudos de caso e análises comparativas, que ajudam a identificar como variáveis institucionais e contextuais influenciam o comportamento dos burocratas (Lotta *et al.*, 2014; Papi *et al.*, 2023; Novato *et al.*, 2020).

Na maior parte dos estudos, o conceito de BME é utilizado para se referir aos profissionais que operam entre o alto escalão e os burocratas de rua, essenciais na tradução de políticas em práticas (Lotta *et al.*, 2014). Esses burocratas são caracterizados por possuírem tanto supervisores quanto subordinados, colocando-os em uma posição única para influenciar a implementação de políticas tanto vertical quanto horizontalmente na organização (Lotta & Cavalcante, 2015). Ademais, a hierarquia e a autoridade são conceitos-chave que definem as interações entre os estratos da burocracia, regulando o fluxo de informações e as decisões operacionais (Lotta & Santiago, 2017; Pires *et al.*, 2018).

Em sua revisão de literatura sobre o tema, Papi *et al.* (2023) mencionam que as definições que mais aparecem sobre BME destacam que se trata dos funcionários que ocupam as camadas intermediárias na função pública, os que se situam entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua (Cavalcante *et al.*, 2018; Lotta *et al.*, 2014). Esses funcionários ocupam posições como diretores, supervisores, coordenadores ou gerentes nas burocracias (Lotta *et al.*, 2014), não possuem cargos de confiança e não se enquadram como burocratas de nível de rua, pois não atendem diretamente ao público ou entregam políticas públicas (Hoyler & Campos, 2016).

Diferentes tradições de pesquisa oferecem perspectivas variadas sobre os burocratas de médio escalão. A *New Public Management*, por exemplo, foca na eficiência e eficácia, enquanto abordagens mais recentes, como a governança colaborativa, examinam como esses burocratas gerenciam redes de *stakeholders* e a coprodução de serviços públicos (Pires *et al.*, 2018; Novato *et al.*, 2020). Essas tradições refletem uma alteração do pensamento sobre como as burocracias funcionam e seu impacto nas políticas públicas. Lotta *et al.* (2014) destacam a importância crescente desses atores e a necessidade de estudos adicionais que explorem sua influência na implementação de políticas. Identificam-se a predominância de certos temas, como a influência da formação e do contexto institucional sobre as práticas burocráticas.

Na tentativa de definir o BME, as pesquisas empíricas abrangem uma ampla gama de contextos e metodologias (Papi *et al.*, 2023). Estudos recentes, utilizando desde análises quantitativas até etnografias, revelam como esses burocratas desempenham seu papel para a eficácia das políticas públicas. Observa-se também o papel dos BME na adaptação das políticas às realidades locais e posicionados entre exigências políticas e práticas operacionais (Oliveira & Abrucio, 2018). Entretanto,

alguns desafios identificados incluem limitações na liberdade de ação dos BME, ineficiências na alocação de recursos, e falta de coordenação, sendo aspectos que precisam ser abordados para melhorar a eficiência das políticas públicas (Papi *et al.*, 2023).

A pesquisa sobre o papel dos BME na administração pública é enriquecida pela análise das interações entre elementos técnicos e políticos em suas atividades diárias. Essa análise considera a proximidade dos BME tanto com os burocratas de nível de rua quanto com os níveis mais altos responsáveis pelas decisões políticas, e o *lócus* de sua atuação, seja na gestão ou na formulação de políticas (Oliveira & Abrucio, 2018). Esses fatores ajudam a entender como os BME operam nas estruturas governamentais e influenciam aspectos relevantes de suas funções, como a discricionariedade e o alcance das decisões. A literatura clássica e contemporânea aborda a dicotomia entre os aspectos técnicos e políticos nas funções dos BME, destacando o desafio de distinguir entre decisões técnicas e políticas. Este desafio é agravado pela natureza ambígua e fluida das decisões políticas nas organizações governamentais, complicando a observação empírica de como essas decisões são absorvidas e transformadas pelos BME (Lotta *et al.*, 2014; Papi *et al.*, 2023; Pires, 2018).

Observou-se até aqui que os estudos sugerem a necessidade de investigações mais aprofundadas sobre os impactos a longo prazo das políticas, sua adaptabilidade em diferentes contextos, e a efetividade das parcerias estabelecidas entre os diferentes estratos burocráticos (Lotta *et al.*, 2014; Papi *et al.*, 2023). Este panorama não apenas sublinha a complexidade do trabalho dos BME, mas também pode oferecer oportunidades para aprimorar tanto a teoria quanto a prática na

administração pública, visando um desempenho governamental mais eficiente e alinhado às necessidades dos cidadãos.

### 3.2.3 O estado da arte sobre BME

Em 2014, foi publicado o livro “Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação”, organizado por Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta, como um projeto que busca mapear e compreender sobre a burocracia de médio escalão no Brasil (Cavalcante & Lotta, 2014). Lotta *et al.* (2014) analisam extensivamente as publicações sobre BME, tanto no âmbito das burocracias públicas quanto das privadas, a partir de uma ótica de políticas públicas. O objetivo é compreender a presença, ação e impacto desses profissionais nos mecanismos de criação de políticas e iniciativas governamentais. Para os autores, embora haja um aumento nas pesquisas sobre políticas públicas no Brasil, ainda persistem desafios relacionados à fragmentação e às lacunas na literatura, principalmente no que tange à incorporação de novos participantes e abordagens analíticas. Este estudo critica a insuficiente atenção dada aos processos de implementação de políticas nas pesquisas, sendo majoritariamente concentradas em estudos sobre decisões políticas.

O BME possui diferentes conceituações na literatura, mas são geralmente vistos como funcionários que ocupam posições intermediárias na hierarquia organizacional, excluindo os cargos mais altos e os mais baixos, concentrando-se em funções de gerência intermediária, como diretores, coordenadores e gerentes. Os BME são descritos como intermediários essenciais entre a alta administração e a burocracia que executa as políticas, possuindo o conhecimento técnico necessário para liderar suas equipes e habilidades de comunicação técnica e política,

fundamentais para a implementação eficaz de políticas públicas. As reformas no setor público e as mudanças institucionais influenciam seus valores e comportamentos.

A atuação dos burocratas de médio escalão (BME) é vista, em uma perspectiva estrutural, como função do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos pelos ordenamentos formais. Nesta visão, os BME são considerados “engrenagens” de um mecanismo maior, com suas ações determinadas por uma estrutura normativa ampla. Esse conceito se alinha com a teoria de Max Weber sobre a burocracia como um sistema de dominação impessoal, onde a obediência a regras formais e a cadeias de comando hierárquicas é predominante. Na perspectiva de ação individual, a ênfase recai nas decisões e ações dos BME motivadas pela maximização de seus próprios interesses e benefícios pessoais. Modelos teóricos como a Escolha Pública (*Public Choice*) e o principal-agente destacam os incentivos e os mecanismos de monitoramento nas relações entre burocratas, políticos e cidadãos. Nessa abordagem, os BME são vistos como agentes que buscam aumentar os orçamentos e recursos para suas organizações. Por conseguinte, a perspectiva relacional destaca as interações dos BME com outros atores, tanto dentro quanto fora do Estado. Esta visão considera que as políticas públicas são moldadas por redes de múltiplos atores, e a atuação dos BME é influenciada pelas interações sociais e pela capacidade de mediar entre diferentes agências e *stakeholders*. Aqui, os BME são vistos como intermediários que traduzem regras em práticas concretas e medeiam relações complexas.

Papi *et al.* (2023) exploram a relação entre as burocracias de médio escalão (BME) e as capacidades burocráticas na literatura científica brasileira dos últimos 30 anos. A pesquisa revela que os estudos sobre BME são recentes e limitados, especialmente no contexto municipal. Os BME são definidos como ocupantes de

cargos intermediários que desempenham funções técnicas, políticas e operacionais, servindo como elo entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua. A pesquisa das autoras destaca a importância das capacidades burocráticas para o desempenho eficaz do Estado, sublinhando que uma burocracia profissionalizada é essencial para a formulação e implementação de políticas públicas.

Os resultados da revisão de Papi *et al.* (2023) indicam uma necessidade de mais pesquisas empíricas sobre BME, particularmente ao nível municipal ou local, para compreender seu papel e impacto na administração pública. Para as autoras, investir na capacitação e profissionalização desses burocratas é relevante para fortalecer as capacidades estatais e melhorar a eficiência das políticas públicas. Dessa forma, o artigo argumenta que um foco maior nos estudos sobre BME pode revelar *insights* valiosos sobre como otimizar a execução de políticas e aprimorar o desempenho do Estado, destacando a necessidade de apoio contínuo e formação específica para esses profissionais.

O artigo de Novato *et al.* (2020) analisa as percepções dos BME na implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) na Universidade Federal de Goiás (UFG). Os resultados da pesquisa destacam a importância do apoio institucional e da preparação técnica e emocional dos BME para um desempenho eficaz. O modelo proposto pelas autoras foca em quatro fatores influenciadores da política pública: fatores estruturais, comportamento dos BME, percepção da política pública e relação entre os BME e o Estado. A pesquisa revelou que, embora a UFG não tenha alcançado todas as metas globais do Reuni, ela cumpriu a maioria das diretrizes estipuladas pelo Ministério da Educação, especialmente na ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. Essa transformação ajudou a mudar o perfil da universidade de “elitizada”

para “igualitária”. Os BME apontaram que, para uma implementação mais eficiente, seria necessário planejamento e análise prévia das demandas, além de suporte adequado. Eles também destacaram a necessidade de preparação técnica e emocional para enfrentar os desafios do processo de implementação (Novato *et al.*, 2020). A Figura 4 ilustra as variáveis propostas por Novato *et al.* (2020).

#### Figura 4

##### *Relação dos fatores que influenciam a implementação*

<b>Fatores</b>	<b>Como é tratado na literatura?</b>
<b>Fatores estruturais</b>	Os fatores estruturais são analisados com base no modelo <i>bottom-up</i> , que examina a política a partir da perspectiva dos atores mais próximos da implementação. A análise concentra-se no ambiente físico, nas pessoas e nos recursos financeiros
<b>Fator humano</b>	A análise dos comportamentos, valores e motivações dos BME visa identificar os atores envolvidos na implementação da política.
<b>Fator política pública</b>	Considerando as diversas influências e interdependências entre as fases das políticas, com ênfase na dinâmica e na interação entre a formulação e a implementação, a análise abrange regulamentações, planejamento e formulação.
<b>Fator Estado</b>	a busca por incentivos para a cooperação na resolução de problemas de ação coletiva, além de conciliar a autonomia das esferas de governo com a interdependência entre elas. O foco da análise está na descontinuidade política, na dinâmica federativa e na autonomia organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Novato *et al.* (2020)

A Figura acima propõe um modelo para analisar como os BME são desafiados no processo de implementação, apresentando uma estrutura que busca entender as lacunas identificadas entre os objetivos das políticas e os seus resultados, analisando como a burocracia age na prática (Novato *et al.*, 2020). O quadro analítico é proposto a partir de uma revisão de literatura sobre implementação e cruzada com a literatura de burocracia, determinando como avaliar empiricamente resultados sobre como burocratas implementam políticas públicas.

Observou-se, a partir dos artigos revisados no levantamento bibliográfico, a função central dos BME na implementação eficaz das políticas públicas. Os estudos analisados consideram que atuando como intermediários entre os altos burocratas, responsáveis pela formulação das políticas, e os burocratas de nível de rua, que

executam essas políticas, eles trabalham para garantir que as diretrizes políticas sejam adequadamente traduzidas e implementadas (Lotta *et al.*, 2014). A implementação de políticas públicas é abordada em diversas áreas, como educação e saúde, onde os BME desempenham um papel relevante na operacionalização das estratégias definidas pelos altos escalões da burocracia e na adaptação dessas estratégias aos contextos locais (Laranja & Oliveira, 2022; Lima, 2019; Oliveira *et al.*, 2019). Percebe-se que esses burocratas são fundamentais para a tradução das diretrizes políticas em ações práticas, influenciando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população.

Percebe-se o impacto significativo dos BME na qualidade da implementação das políticas. Por exemplo, estudos sobre diretores de Unidades Básicas de Saúde (UBS) demonstram como esses BME são determinantes na implementação de políticas de saúde, assegurando que as diretrizes sejam efetivamente convertidas em práticas concretas, melhorando a qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população (Santos *et al.*, 2020). Estudos como os de Fernandes e Palotti (2019) e Papi *et al.* (2023), destacam a importância da profissionalização e da formação contínua dos BME. A construção de capacidades burocráticas é considerada para o desempenho eficaz de suas funções, permitindo que os BME respondam às demandas administrativas e operacionais (Papi *et al.*, 2023). A formação contínua é sublinhada como um elemento para melhorar a capacidade administrativa e a implementação de políticas públicas (Fernandes & Paloti, 2019). Percebe-se que a inadequação na formação pode representar um entrave à eficácia dos BME, comprometendo a qualidade da tradução das diretrizes políticas em ações práticas. Dessa forma, investir na qualificação e no desenvolvimento profissional desses

burocratas pode contribuir para assegurar a eficiência e a eficácia na implementação das políticas públicas (Fernandes & Paloti, 2019).

Outra característica do BME destacada na literatura é capacidade de adaptação e a flexibilidade, especialmente em contextos de crise. Guimarães *et al.* (2023) enfatizam essa questão ao analisar a resposta durante a pandemia de Covid-19. A flexibilidade dos BME permite ajustar a implementação das políticas conforme necessário, assegurando a continuidade e a eficácia dos serviços públicos mesmo em emergências. Essa capacidade auxiliaria na resiliência das políticas públicas na manutenção dos serviços essenciais à população (Guimarães *et al.*, 2023). Oliveira *et al.* (2019) apontam os desafios enfrentados pelos BME na implementação de políticas públicas. Entre esses desafios estão a falta de recursos, a necessidade de formação, a desarticulação entre diferentes níveis de governo e a complexidade das relações entre agentes implementadores e beneficiários das políticas. A falta de infraestrutura e as barreiras institucionais são mencionadas como entraves para a atuação desses atores (Novato *et al.*, 2020). Esses obstáculos afetam diretamente a eficácia da implementação das políticas, ressaltando a importância de capacitação contínua e suporte para os BME. Esses desafios indicam a necessidade de um investimento contínuo na formação e no desenvolvimento profissional dos BME para superar as barreiras e melhorar a implementação das políticas públicas (Fernandes & Paloti, 2019).

O estudo de Lotta *et al.* (2023) explora a capacidade dos BME de resistir a retrocessos políticos e sociais. Utilizando suas redes e conhecimentos especializados, os BME conseguem mitigar impactos negativos e influenciar positivamente a execução das políticas, mesmo em contextos adversos. A pandemia de Covid-19, por exemplo, trouxe novos desafios, especialmente na área da

educação, onde a necessidade de adaptação rápida e a gestão do ensino remoto emergencial destacaram a importância da flexibilidade e da capacidade adaptativa dos BME. Os estudos sobre BME também investigam as motivações destes atores para seguir a carreira gerencial e os incentivos necessários para a transição e permanência em seus cargos (Vecchia *et al.*, 2023, 2024). A busca por estabilidade, realização profissional e impacto social seriam motivações relevantes. Ainda, a progressão na carreira, o reconhecimento profissional e as oportunidades de desenvolvimento são identificados como incentivos que contribuem para a motivação e eficácia dos BME.

A autonomia e a discricionariedade dos BME são fatores sinalizados como fundamentais para sua atuação eficaz (Lotta & Santiago, 2018). Oliveira & Abrucio (2018) e Pires (2018) destacam que essa autonomia permite aos BME tomar decisões, o que seria fundamental para a implementação eficaz das políticas públicas. Também a autonomia gerencial e a capacidade decisória possibilitariam que os BME adaptassem as políticas às necessidades locais, embora também exijam suporte e recursos suficientes para serem efetivas. A discricionariedade, em particular, é o que pode permitir ajustes necessários para as políticas serem eficazes no contexto local (Pires, 2018).

A interação entre diferentes níveis de governo também é sinalizada como um fator para a implementação eficaz das políticas públicas pelo BME (Bravo & Alavarse, 2022). Os resultados da pesquisa que buscou avaliar o BME na implementação de políticas públicas educacionais no Ceará indicam a importância de estruturas organizacionais flexíveis e autônomas na administração da educação pública para melhorar a qualidade das políticas educacionais (Bravo & Alavarse, 2022). Os autores também apontam para a necessidade de alinhamento e cooperação entre os

diferentes níveis de governo para a eficácia da implementação de políticas. Com isso, o estudo demonstra que a adaptação local e a cooperação intergovernamental são fundamentais para o sucesso das políticas. A relação harmoniosa e colaborativa entre diferentes níveis de governo permite que as políticas sejam mais bem ajustadas às necessidades e particularidades de cada região, aumentando sua eficácia e impacto positivo (Bravo & Alavarse, 2022).

Os BME são considerados agentes intermediários na implementação de políticas públicas, possuem o papel de traduzir diretrizes políticas em ações concretas, enfrentando desafios complexos como a falta de recursos, instabilidade de cargos e a influência partidária. A autonomia e capacidade decisória destes atores lhes permitem adaptar políticas às realidades locais, assegurando que as políticas alcancem seus objetivos de forma eficiente e equitativa. Percebeu-se que a formação contínua e a construção de capacidades são essenciais para seu desempenho, especialmente em contextos de crise como a pandemia de Covid-19, que evidenciou a importância de sua flexibilidade e capacidade adaptativa. Destacou-se também que a colaboração intergovernamental e as redes de contatos ampliam sua eficácia, enquanto motivações para a carreira e incentivos influenciam sua permanência nos cargos gerenciais. Neste sentido, a compreensão dos papéis, desafios e capacidades dos BME é fundamental para a implementação eficaz de políticas públicas e a manutenção da qualidade dos serviços oferecidos à população.

A posição singular dos BMEs, como destacado por Lotta (2019b), os coloca como tradutores e mediadores entre diferentes níveis organizacionais, necessitando habilidades tanto técnicas quanto relacionais. Esta característica híbrida de sua atuação reflete a própria evolução dos estudos de implementação, que

progressivamente reconheceram a importância de considerar tanto aspectos estruturais quanto dinâmicas locais.

O diálogo entre implementação e BME também se manifesta na forma como estes atores lidam com o que Hill e Hupe (2017) chamam de “múltiplas *accountabilities*”. Os BME precisam responder simultaneamente às expectativas da alta administração (perspectiva *top-down*), às necessidades dos implementadores de linha de frente (perspectiva *bottom-up*) e às demandas de diversos stakeholders (perspectiva integradora).

Esta interface também se evidencia na capacidade dos BME de influenciar tanto a formulação quanto a implementação de políticas, como destacado por Lima e D'Ascenzi (2019). Sua posição intermediária lhes permite retroalimentar o processo político com informações do nível operacional, ao mesmo tempo, em que traduzem diretrizes estratégicas em ações práticas (Lotta *et al.*, 2018).

A análise desta interface revela ainda como os BME incorporam elementos das diferentes gerações de estudos de implementação em sua prática cotidiana. Eles precisam balancear o controle hierárquico (primeira geração) com a adaptação local (segunda geração), enquanto navegam em redes complexas de atores e interesses (terceira geração). Esta capacidade de síntese prática reflete o que Lotta (2019a) identifica como a natureza multifacetada do trabalho do BME.

No caso desta pesquisa, o estudo do BME na implementação da PNDP mostra-se viável para compreender como as diretrizes da política são traduzidas em ações concretas, no âmbito das universidades federais selecionadas. A partir disso, compreender como esse ator se posiciona e age na implementação dessa política em face dos desafios encontrados no processo, bem como, adaptam a política às suas realidades, assegurando que os objetivos sejam alcançados. Destarte, a pesquisa

busca desvelar os papéis, desafios e capacidades dos BME como fator indispensável para a implementação eficaz da PNDP e para a manutenção da qualidade dos serviços ofertados.

#### 4. PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo descreve o percurso metodológico adotado para conduzir a pesquisa sobre a implementação da PNDP, regida pelo Decreto n.º 9991/2019, na Universidade Federal do Tocantins e na Universidade Federal do Norte do Tocantins, focando no papel desempenhado pela burocracia de médio escalão.

Em uma perspectiva epistemológica, observando o objetivo desta pesquisa que é investigar como se deu o processo de implementação nas universidades federais do Tocantins, a partir da atuação da burocracia de médio escalão responsável pelo processo, adota-se o caráter interpretativo. A perspectiva interpretativista enfatiza a importância dos significados subjetivos e sociopolíticos, bem como, das ações simbólicas na forma como as pessoas constroem e reconstróem sua própria realidade (Saccol, 2009). Essa abordagem destaca que a realidade social não é um dado objetivo, mas é continuamente moldada pelas percepções e interações dos indivíduos dentro de seu contexto cultural e histórico. Neste sentido, a análise interpretativista foca na compreensão dos processos pelos quais as pessoas atribuem significado às suas experiências e como essas interpretações influenciam suas ações e relações sociais.

Segundo Burrell e Morgan (2001), a perspectiva interpretativista preocupa-se em interpretar e entender os produtos da mente humana, considerando a realidade como um fenômeno construído e continuamente modificado pelas experiências. Hill e Hupe (2005) justificam essa abordagem como a mais adequada para compreender fenômenos complexos. Yanow (1990) aponta quatro razões para adotar a perspectiva interpretativista nos estudos de implementação: as políticas são sempre interpretadas pelos implementadores, elas envolvem múltiplos significados e persuasão, ocorrem

de forma interativa e adaptativa, e expressam valores e crenças que podem ser analisados interpretativamente. Essa abordagem é conveniente para a análise da PNDP, uma vez que essa política pode ser adaptada às necessidades específicas dos servidores e aos contextos institucionais, para isso, busca-se empregar métodos qualitativos para captar a diversidade de experiências e expectativas dos gestores envolvidos.

Neste caso, trata-se de uma pesquisa qualitativa, por ser uma ferramenta valiosa para estudar fenômenos sociais e humanos, sendo amplamente usada em ciência política e administração pública. Creswell (2013) destaca que, ao contrário dos modelos quantitativos, a abordagem qualitativa permite um entendimento profundo das razões e significados das ações e percepções das pessoas. Essa abordagem é especialmente favorável para explorar aspectos subjetivos e contextuais.

A escolha pela abordagem qualitativa para investigar a implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins se justifica pela necessidade de compreender as percepções e desafios enfrentados pela burocracia de médio escalão. Gil (2019) observa que cabe um estudo de caso para uma investigação exaustiva de um objeto específico, permitindo um conhecimento detalhado de seus aspectos. A perspectiva dos atores envolvidos e o contexto são fundamentais para a coleta de dados, reforçando a adequação da abordagem qualitativa. Ferreira (2016) observa que muitos estudos sobre políticas públicas focam em resultados quantitativos. Contudo, esta pesquisa busca contribuir com essa aparente lacuna, pois conforme Godoy (1995) a abordagem qualitativa permite estudar fenômenos humanos e suas relações sociais, tornando-a ideal para este estudo.

Denzin e Lincoln (2006) ressaltam que essa abordagem enfatiza a construção social da realidade e como a experiência social adquire significado, e isso fica

evidente quando boa parte das pesquisas qualitativas investigam as percepções dos atores envolvidos. Embora a abordagem qualitativa não permita generalizações dos resultados, ela pode gerar *insights* valiosos para o aprimoramento teórico e a construção de hipóteses para estudos futuros (Flick, 2009). Denzin e Lincoln (2006) apontam que a pesquisa qualitativa foca na riqueza das descrições, o que é consistente com o objetivo desta pesquisa de explorar detalhadamente as percepções e desafios enfrentados pela burocracia de médio escalão na implementação da PNDP.

#### 4.1 MÉTODO E NATUREZA DO ESTUDO

O método adotado é o estudo de caso, apresentados como uma estratégia metodológica valiosa para investigar fenômenos sociais complexos e multicausais, onde diferentes fatores interagem de maneira complexa. Eles são particularmente úteis para aprofundar o entendimento sobre processos e mecanismos sociais, contribuindo significativamente para a construção e teste de teorias (Sátyro & Albuquerque, 2020). Um estudo de caso é uma abordagem metodológica usada em pesquisas científicas que envolve a investigação detalhada e aprofundada de um caso específico num contexto real (Lukosevicius *et al.*, 2018). O caso estudado em questão é a PNDP, buscando investigar como a política é colocada em prática, e observar a partir da percepção dos implementadores respostas para os porquês de seus resultados. Ainda, os estudos de caso são utilizados para explorar a complexidade dos fenômenos políticos e sociais, ressaltando sua relevância e aplicabilidade em contextos reais de pesquisa (Bennet & Hellman, 2006). A escolha pelo estudo de caso é justificada pela sua capacidade de proporcionar uma análise profunda e

contextualizada do processo de implementação de uma política específica, em um contexto ainda não explorado.

Neste sentido, considerando que poucos estudos buscam avaliar políticas de gestão de pessoas no âmbito das universidades federais do Brasil (Santos & Medina, 2020), esta pesquisa se caracteriza como exploratório-descritiva, refletindo também a escassez de estudos empíricos sobre a implementação da PNDP em universidades federais, sobretudo após sua reformulação. Cooper e Schindler (2003) destacam que a pesquisa exploratória visa ampliar o conhecimento sobre um tema pouco estudado, gerando novas ideias, hipóteses ou questões para futuras pesquisas. Neste contexto, a pesquisa explora as percepções e experiências dos gestores universitários, contribuindo para a compreensão dos processos envolvidos na implementação da PNDP. De forma complementar, a pesquisa também possui uma natureza descritiva, ao descrever como a PNDP foi implementada nas universidades investigadas. Isso inclui a análise dos instrumentos utilizados, os fatores que interferiram no processo e os resultados obtidos, que podem ser inesperados ou não especificados inicialmente. A combinação das abordagens exploratória e descritiva proporciona uma compreensão do processo de implementação da PNDP nas duas universidades federais do Tocantins.

A pesquisa foca na implementação da PNDP, pelo Decreto n.º 9.991/2019, no contexto universitário, contextualizando-a a partir da implementação nas universidades federais do estado tocantinense. O recorte temporal abrange o período de 2019 a 2023, período em que a política foi implementada e operacionalizada, considerando que o processo de planejamento sempre inicia no ano anterior ao de sua execução. O ano de 2019 foi o momento em que a política foi implementada, pois, à época, em atendimento ao Decreto recém promulgado, os órgãos tiveram que enviar

seus Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) até o final de setembro do mesmo ano. Com isso, este estudo possui um recorte longitudinal, por buscar compreender o processo de implementação no decorrer desses 5 anos, mas com perspectiva transversal, por utilizar também como fonte de evidências os relatos dos implementadores.

A escolha do local da pesquisa foi fundamentada no princípio da intencionalidade, que analisa a oportunidade e conveniência da realização do estudo (Thiolent, 1996). Ressalta-se que este pesquisador faz parte do quadro de servidores da UFT desde setembro de 2014, sendo servidor da UFNT após o desmembramento da universidade. Em investigações anteriores sobre as políticas de capacitação em um dos *campi* da UFT, Silva & Silva (2019; 2020) observaram que, apesar da importância atribuída às políticas de desenvolvimento, diversos desafios surgiram para a implementação e governança eficazes dessas ações. A decisão de investigar a PNDP foi influenciada pela alteração da política em 2019, considerando também que a UFT vem implementando a PNDP desde o Decreto n.º 5.707/2006, destarte, parecia promissor propor uma investigação para identificar as razões pelas quais certos desafios têm contribuído para os resultados insuficientes da política. Somado a isso, com a criação da nova universidade, a UFNT, um novo contexto surge para os burocratas que assumem a implementação da PNDP na nova instituição. Ao se considerar haver um contexto favorável para a realização da pesquisa, mostra-se fundamental identificar os desafios e práticas que influenciam o processo de gestão em relação à nova política. Por último, conforme destacado no subcapítulo que apresenta o contexto da pesquisa, a UFT e a UFNT fazem parte dos 187 órgãos que devem implementar a PNDP, e possuem dados e disponibilidade para contribuir com a coleta dos dados nesta pesquisa.

## 4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Considerando o objetivo delineado para esta tese, a pesquisa foi desenvolvida visando analisar a perspectiva *bottom-up* dos estudos de implementação, uma vez que a análise da política já havia sido realizada sob a ótica *top-down* por Cabral (2020), conforme apresentada anteriormente. Nesse sentido, este estudo se propôs a identificar os fatores intervenientes no processo de implementação e compreender a atuação do BME frente aos desafios envolvidos nesse processo. A seguir, são apresentadas as técnicas de coletas de dados adotadas para alcançar os objetivos propostos. As técnicas utilizadas nesta pesquisa incluem análise dos documentos relacionados à PNDP, e os relatos dos burocratas. Cada uma desempenha um papel importante na obtenção de uma compreensão abrangente e detalhada do fenômeno estudado.

Os documentos relacionados à PNDP fornecem uma base factual e contextual. Segundo Yin (2018), documentos são fontes valiosas de evidência em estudos de caso, por corroborarem e enriquecem os dados coletados de outras fontes. Eles ajudam a validar os relatos dos participantes e oferecem uma estrutura histórica e normativa que facilita a análise dos processos e resultados. Os relatos dos burocratas implementadores são fundamentais para captar a percepção e os desafios enfrentados na prática. Batista e Matos (2017) afirmam que as entrevistas com atores-chave são importantes para entender a dinâmica dos processos políticos e administrativos, revelando aspectos que não são visíveis apenas por documentos.

Esses relatos podem fornecer *insights* valiosos sobre a implementação da política, as mudanças ocorridas e as dificuldades enfrentadas no cotidiano. Em conjunto, essas fontes proporcionam uma visão robusta sobre o processo de

implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins, possibilitando a análise dos processos, desafios e percepções dos atores envolvidos. De acordo com Stake (1995) e Yin (2018), as entrevistas e a análise documental são utilizadas em estudos de caso devido à sua capacidade de fornecer evidências qualitativas abrangentes e detalhadas. Loeffler e Bovaird (2016) argumentam que as entrevistas são essenciais para capturar a complexidade dos processos políticos, incluindo a sequência de ações, mudanças de pontos de vista, conflitos e resultados transitórios que não são evidentes apenas ao final do processo. O uso dos documentos complementa as entrevistas, e vice-versa, corroborando com a ampliação das evidências coletadas (Creswell, 2013).

Neste sentido, esta pesquisa se baseou em coleta de dados primários, a partir das entrevistas semiestruturadas e da observação participante, bem como, em dados secundários, provenientes da pesquisa documental. Dessa maneira, os meios de investigação foram divididos em duas fases.

Na primeira fase foi realizada a análise dos documentos relacionados à PNDP, considerando os regulamentos elaborados para normatizar a política. Neste sentido, tanto as normativas federais, quanto os documentos elaborados no âmbito das instituições pesquisadas foram considerados. Para isso, no que concerne aos documentos legais, primeiramente se analisou o Decreto n.º 9.991/2019, que define os objetivos, responsabilidades, regras e normas da política e a partir dele, foi possível encontrar documentos relacionados às Instruções Normativas elaboradas pelo órgão central, e as Resoluções editadas pela UFT<sup>1</sup>. Em um contexto mais prático de implementação, foram disponibilizados pelas instituições em análise, os PDP e os

---

<sup>1</sup> Até o momento de realização desta pesquisa, a UFNT ainda utiliza as Resoluções da UFT, considerando que a tutoria foi finalizada em 18 de abril de 2019.

Relatórios de execução dos PDP, bem como, as manifestações técnicas editadas e relatórios consolidados de execução, editados pelo órgão central. A Figura 5 relaciona os 25 documentos analisados nesta fase da pesquisa.

## Figura 5

### *Documentos relacionados à PNDP*

Nome do documento	Característica do documento analisado
Decreto n.º 9.991/2019	Institui a PNDP.
IN n.º. 21/2021	Estabelece orientações aos órgãos do SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da PNDP.
IN n.º. 69/2021	Regulamenta o Decreto n.º 9.991/2019.
IN n.º. 46/2022	Regulamenta o Decreto n.º 9.991/2019.
IN n.º. 11/2024	Regulamenta o Decreto n.º 9.991/2019.
Resolução Consuni n.º. 64/2022	Trata da política de formação e desenvolvimento dos técnico-administrativos, inclui regras para afastamentos para qualificação, licença para capacitação e participação em ações de desenvolvimento de curta duração.
Resolução Consep n.º. 13/2015	Trata das regras para afastamento para qualificação docente.
Resolução Consep n.º. 19/2017	Estabelece as normas para usufruto de licença para capacitação docente.
Manifestações Técnicas (2019-2020, 2021, 2022, 2023)	Destaca a análise consolidada dos PDP enviados pelos órgãos e entidades.
Relatórios Consolidados (2019-2020, 2021, 2022)	Expõe um resumo consolidado dos relatórios encaminhados pelos órgãos e entidades.
PDP UFT (2020, 2021, 2022, 2023)	Detalha todas as ações de desenvolvimento planejadas a cada exercício.
PDP UFNT (2023)	Detalha as ações de desenvolvimento do órgão.
Relatório Anual de Execução UFT (2020, 2021, 2022, 2023)	Descrevem as ações executadas e não executadas ao final de cada exercício.
Relatório Anual de Execução UFNT (2023)	Descreve as ações executadas e as não executadas ao final do exercício.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Quadro são descritos os documentos obtidos junto ao órgão central, junto à UFT e à UFNT, parte destes documentos estão disponíveis nos sites institucionais, entretanto, outros dados foram solicitados e disponibilizados via e-mail. Esta abordagem de coleta desses documentos segue a estratégia de Flick (2009) para obter uma visão abrangente das diretrizes e das deliberações associadas à política. A partir desses documentos, foi possível descrever em detalhes como se deu o processo de implementação da PNDP no que tange aos seus aspectos normativos e

práticos da implementação, contemplando, parte do primeiro e segundo objetivo específico desta pesquisa.

A segunda fase da coleta dos dados aconteceu por meio da realização de entrevistas em profundidade utilizando roteiros semiestruturados. A utilização dessa técnica se justifica pela necessidade de explorar detalhadamente as percepções e desafios enfrentados pela burocracia de médio escalão na implementação da PNDP no contexto analisado. Os roteiros semiestruturados permitem flexibilidade para se aprofundar em questões emergentes durante as entrevistas, garantindo que aspectos relevantes e inesperados sejam abordados (Guazi, 2021). Esta fase da pesquisa abrangeu entrevistas com gestores implementadores de ambas as universidades, permitindo a análise das práticas e dificuldades encontradas no contexto das universidades investigadas. Foram realizadas uma entrevista com duas servidoras lotadas no órgão central, caracterizadas como burocratas de alto escalão, responsáveis pela gestão e regulação da política. A escolha por fazer essa entrevista, se deu na intenção de compreender como se dá o processo de implementação da política, a partir da visão de quem faz a gestão da PNDP em um nível mais macro, e compreender como esperam que os órgãos setoriais atuem.

O roteiro de entrevista foi elaborado com base na literatura consultada sobre implementação e sobre o papel do BME. Em face dos objetivos específicos previamente elaborados, o roteiro utilizado passou pela validação de duas gestoras responsáveis pela implementação, no mês de setembro de 2023, uma de cada universidade. Essa validação buscou destacar os pontos que não eram compreendidos ou retirar questões que abordassem assuntos que não fazem parte do rol de responsabilidades das unidades de gestão de pessoas durante a

implementação. Ao final deste processo, duas perguntas foram refeitas e outra inserida, totalizando um roteiro semiestruturado com 15 questões.

Para a escolha dos entrevistados, o primeiro critério utilizado foi o papel do ator na implementação, priorizando os responsáveis diretos pela PNDP na UFT e na UFNT. O foco nos BME foi escolhido a partir da compreensão de que, no âmbito das universidades, os servidores responsáveis pela implementação, se localizam entre o alto escalão (órgão central e dirigentes máximos das universidades), e os burocratas de nível de rua (chefes de setores e os responsáveis por colocar em prática os produtos da política, ou seja, as ações de desenvolvimento). Logo, as unidades de gestão de pessoas se localizam entre esses dois estratos burocráticos, sendo responsáveis por materializar o que é designado pelo órgão central, e por atender às demandas que cada servidor da universidade demanda como necessidade de desenvolvimento. Em um primeiro momento, foram realizadas duas entrevistas iniciais, com duas responsáveis diretas pela política, uma de cada universidade. A partir disso, foram coletadas as indicações para realização das outras entrevistas, conforme destacado no Figura 6, que indica a função do entrevistado, a instituição, a data e local da entrevista.

## Figura 6

*Entrevistados por função, instituição, data e formato da entrevista*

Função do entrevistado	Instituição	Data da entrevista	Local da Entrevista
Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	UFNT	17/02/2024	Microsoft Teams
Diretora de Desenvolvimento de Pessoas	UFT	17/02/2024	Microsoft Teams
Diretor de Desenvolvimento de Pessoas	UFNT	18/02/2024	Presencial
Diretor de Gestão de Pessoas	UFT	01/03/2024	Presencial
Membro da equipe técnica da Escola de Desenvolvimento de Servidores	UFT	22/02/2024	Google Meet
Responsável pelo Setor de Desenvolvimento do Câmpus de Palmas	UFT	01/03/2024	Presencial

Função do entrevistado	Instituição	Data da entrevista	Local da Entrevista
Chefe do Departamento de Gestão de Pessoas do Câmpus de Miracema	UFT	22/02/2024	Google Meet
Coordenadora de Acompanhamento e de Desempenho, Avaliação e Carreira	UFNT	18/02/2024	Presencial
Chefe da Divisão de Formação e Desenvolvimento	UFNT	22/02/2024	Presencial
Ex-chefe do Departamento de Gestão de Pessoas do Câmpus de Porto Nacional	UFT	23/02/2024	Google Meet
Chefe da Divisão de Soluções Tecnológicas em Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas	MGI	04/03/2024	Google Meet
Coordenadora Geral de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas	MGI	04/03/2024	Google Meet

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os BME foram identificados como os responsáveis diretos pela implementação da PNDP e para delimitar as entrevistas, foi decidido entrevistar pelo menos um gestor de cada uma das unidades gestoras na UFT e na UFNT. Hierarquicamente, a estrutura da UFT possui na PROGEDEP uma diretoria responsável pela PNDP, a DDP, que também conta com uma coordenação, a Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDS) como responsáveis diretos pela política no âmbito da Reitoria, além das unidades de gestão de pessoas em cada um de seus cinco *campi*. Atualmente a população de servidores da UFT responsáveis pela PNDP são de 15 pessoas, como propósito inicial almejava-se entrevistar no mínimo oito destes servidores, representando cada uma das unidades administrativas da instituição. No caso da UFNT, a PROPESSOAS, juntamente com a DDP, por meio da Divisão de Formação e Desenvolvimento (DIFORMA) são responsáveis diretos pela implementação da PNDP. Apesar da UFNT contar com uma estrutura que possui três centros, uma Faculdade e a Reitoria, todo o processo de implementação fica sob responsabilidade da DIFORMA/DDP, que na época da coleta de dados contava com cinco servidores, dos quais se pretendia entrevistar pelo menos três destes gestores.

Inicialmente, a pesquisa estimava entrevistar pelo menos 13 pessoas, sendo: oito servidores da UFT, três da Reitoria e um de cada um dos cinco campi; e, três da UFNT, preferencialmente, a Pró-Reitoria e outro servidor lotado na DDP; além destes, mais dois servidores lotados no MGI. Todavia, das alterações ocorridas em relação aos entrevistados, a pesquisa contou com 12 entrevistas no total, porém, dois *campi* da UFT não participaram, e no âmbito da UFNT quatro entrevistas foram realizadas.

Em geral, as entrevistas foram marcadas via e-mail enviado diretamente aos entrevistados, e grande parte das datas e formato foram agendadas por meio de mensagens via aplicativo do WhatsApp. No total, sete entrevistas foram realizadas remotamente, duas na plataforma da Microsoft Teams e cinco via Google Meet, estas entrevistas foram gravadas, tanto em formato de vídeo, quanto de áudio com o uso do gravador próprio do smartphone do pesquisador. As demais entrevistas foram realizadas presencialmente, utilizando o smartphone do pesquisador para gravá-las. Em média as entrevistas duraram cerca de 52 minutos.

Em que pese o quantitativo de entrevistados, alguns pesquisadores entendem que a pesquisa baseada em estudo de caso deve tomar cuidado com a quantidade de entrevistados selecionados, já que sua análise minuciosa torna um trabalho árduo. Já Eisenhardt (1989) afirma que não existe definição quanto ao número de entrevistados a serem analisados. Para este estudo, foi definido o maior número possível de servidores que estavam ligados diretamente na implementação da política e que se dispuseram para a entrevista. Ressalta-se que a combinação de diferentes fontes de dados visa proporcionar uma visão ampliada sobre a implementação da PNDP, alinhada com as recomendações metodológicas de Flick (2009) e Patton (1990). Yin (2018) recomenda que os estudos de caso utilizem múltiplas fontes de evidência, pois os melhores estudos geralmente combinam várias fontes. Optou-se

pela triangulação de métodos de coleta de dados nesta pesquisa, seguindo Denzin e Lincoln (2005), para assegurar uma compreensão mais profunda do fenômeno investigado e uma validação mais robusta da pesquisa.

Em relação à segunda fase da coleta dos dados, destaca-se que a pesquisa seguiu os procedimentos éticos estabelecidos, obtendo aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFNT para as entrevistas. Com isso, buscou-se garantir que todos os participantes fossem plenamente informados sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios do estudo, além de permitirem expressamente o consentimento para gravação. Um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) — (Apêndice A), foi utilizado para assegurar que os participantes compreendessem as implicações antes de consentir, ressaltando também a liberdade de retirar o consentimento a qualquer momento sem prejuízo.

A confidencialidade e o anonimato dos participantes foram mantidos rigorosamente, com dados armazenados de forma segura e acessíveis apenas pela equipe de pesquisa autorizada. As entrevistas foram conduzidas com sensibilidade e respeito, assegurando um ambiente acolhedor e privacidade. Dessa forma, a pesquisa honrou o compromisso com a dignidade e os direitos dos participantes, garantindo a integridade e a credibilidade dos resultados obtidos. Neste sentido, para diminuir os riscos de identificação, todos os entrevistados serão chamados de “Entrevistado” no capítulo de apresentação dos resultados seguido de algarismo alfanumérico. A utilização dos algarismos foi atribuída por meio de um sorteio aleatório com a utilização de um software para atribuir a cada um deles um número de identificação, não sendo, necessariamente, a ordem das entrevistas. Cabe destacar, ainda, que os entrevistados autorizaram a utilização de termos substitutivos de nomes pessoais que eventualmente pudessem surgir nas entrevistas, como, por exemplo:

reitor, gestor, chefe, diretor, ou outro nome que substituísse os nomes próprios citados.

O levantamento documental forneceu a contextualização necessária para a pesquisa, enquanto as entrevistas semiestruturadas permitiram explorar os fenômenos ocorridos durante a implementação. Para concluir, o subcapítulo seguinte apresenta os procedimentos relacionados a análise dos dados.

#### 4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

A técnica de análise empregada neste estudo foi a análise de conteúdo, um método amplamente utilizado em pesquisas qualitativas para interpretar o significado dos dados textuais, conforme cita a autora referência sobre o tema:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2016, p. 48).

A análise de conteúdo (AC) se mostra uma técnica particularmente apropriada para investigar as comunicações dos documentos analisados, como também como a percepção dos BME sobre a implementação da Política. Primeiramente, a AC permite uma abordagem sistemática e objetiva para examinar os documentos relacionados à PNDP, incluindo os produzidos por esses burocratas, como e-mails, relatórios, e

documentos de políticas, onde a técnica pode revelar tanto o conteúdo manifesto quanto as intenções e entendimentos subjacentes que influenciam a implementação da política (Bardin, 2016).

A AC facilita a identificação de padrões e tendências nas interpretações e práticas administrativas, aspectos fundamentais para entender a eficácia da política. Por meio da análise quantitativa e qualitativa, pesquisadores podem quantificar a frequência de certos temas ou discussões e, ao mesmo tempo, explorar profundamente os contextos e as nuances que esses números representam (Sampaio *et al.*, 2022a). Isso é essencial para avaliar se a PNDP está sendo implementada conforme o planejado e quais ajustes podem ser necessários.

Outro ponto que cabe mencionar é que a AC, por ser fundamentada em princípios como replicabilidade, confiabilidade e validade, oferece uma base sólida para pesquisas científicas rigorosas (Sampaio & Lacarião, 2018). A replicabilidade garante que outros pesquisadores verifiquem os resultados; a confiabilidade assegura que as interpretações dos dados são consistentes e precisas entre diferentes analistas; e a validade confirma que os métodos e conclusões estão corretamente alinhados com os objetivos da pesquisa (Sampaio *et al.*, 2022b). Estas características são essenciais para sustentar análises políticas robustas e orientar decisões baseadas em evidências.

Finalmente, a capacidade da AC de adaptar-se a contextos variados e seu foco tanto em conteúdos quantitativos quanto qualitativos a tornam adequada para a pesquisa em ambientes políticos complexos e multifacetados, como a implementação de políticas por burocratas de médio escalão. A técnica oferece *insights* detalhados sobre como a política é percebida e praticada no dia a dia, permitindo uma avaliação mais precisa e contextualizada de sua implementação. A análise de conteúdo não

apenas enriquece a compreensão sobre a aplicação da PNDP, mas também fornece ferramentas metodológicas valiosas para aprimorar práticas administrativas e políticas públicas.

De acordo com Sampaio e Lacarião (2018), o processo de Bardin (2016) possui utilidade para a realização de análises de conteúdo, entretanto, é preciso seguir rigorosamente algumas etapas, como a de preparação dos dados, a codificação, a categorização e a interpretação. Como essa pesquisa teve como finalidade a identificação de categorias *a priori*, com base nos levantamentos da literatura consultada, o levantamento documental reuniu a coleta de todos os documentos que ajudassem a descrever como se deu o processo de implementação da PNDP.

A partir dos documentos analisados o processo de codificação e categorização dos documentos buscou identificar algumas categorias, conforme destacada no capítulo 2 desta tese: a) foram levantados os documentos legais que regem a política e seus principais conteúdos; b) a partir dos documentos, foi possível destacar os elementos práticos da PNDP, ou seja, quais as ações de desenvolvimento a materializam; c) buscou-se também identificar os principais objetivos da PNDP, buscando avaliar como esse objetivo é entendido no contexto local de implementação; d) a partir dos documentos, foi possível mapear os responsáveis por colocar em prática a PNDP — a exemplo do órgão central, das escolas de governos, órgãos e entidades e seu quadro de servidores; e) com base nos regulamentos, identificaram-se os principais mecanismos utilizados no processo de implementação, como os PDP e Relatórios de Execução; e, f) outra categoria que se buscou identificar foram os resultados da política, a partir de documentos produzidos pelo órgão central (manifestações técnicas e relatórios de execução consolidados) e, pela UFT e UFNT

(PDP e Relatórios de Execução). Afinal, esses dados foram interpretados com base na descrição do processo de implementação.

O processo de análise dos dados das entrevistas com os BME, seguiu um rigoroso método qualitativo para a análise de conteúdo. Primeiramente, todas as entrevistas foram transcritas na íntegra, buscando garantir a fidelidade e a riqueza de detalhes das falas dos entrevistados. Ressalta-se que o processo de transcrição utilizou o aplicativo *Turboscribe* para transcrever o conteúdo das entrevistas. Após a transcrição, as entrevistas foram lidas cuidadosamente, permitindo uma imersão profunda nos dados coletados, para gerar a familiaridade com o texto. Em seguida, deu-se início ao processo de codificação. Nesta etapa, os textos foram segmentados em unidades significativas, como palavras, frases e parágrafos, que foram então atribuídas a códigos ou rótulos correspondentes aos principais temas discutidos. Esta codificação foi orientada pelo modelo teórico proposto para a pesquisa, visando assegurar que os assuntos principais fossem devidamente identificados e classificados. Com os dados codificados, passou-se à etapa de categorização, onde os códigos foram agrupados em categorias mais amplas que representavam temas ou tópicos recorrentes. Esse agrupamento permitiu a organização dos dados em um contexto mais geral, facilitando a análise subsequente.

Este estudo utilizou categorias definidas tanto *a priori* quanto *a posteriori* para análise dos dados coletados. As categorias *a priori* foram estabelecidas com base no referencial teórico, especialmente no modelo de Yanow (1990) e nos fatores propostos por Novato *et al.* (2020). Já as categorias *a posteriori* emergiram durante o processo de análise dos dados coletados. A figura 7 apresenta a síntese dessas categorias:

## Figura 7

### *Categorias de análise do estudo*

<b>Categorias (a priori)</b>	<b>Categorias (a posteriori)</b>
Lente das Relações Humanas	Comportamento individual
	Interações interpessoais
	Discricionabilidade e autonomia
Lente Política	Poder, influência e interesses
	Construção de coalizões e negociações
Lente Estrutural	Alocação de recursos
	Linhas de autoridade e controle
Lente Sistêmica	Interdependência entre organizações
	Complexidade do processo
Fator estrutural	Carência de recursos financeiros
	Quantitativo de pessoal
	Estrutura de gestão (compromisso)
	Rotatividade de pessoal
	Ferramentas de planejamento
Fator político	Motivação dos servidores e gestores
	Iniciativas de valorização e incentivo
	Resistência às novas políticas
	Conscientização e suporte contínuo
	Autonomia dos gestores da PNDP
Fator humano	Clareza na regulamentação
	Adaptação ao contexto local
	Influência das decisões políticas
	Planejamento e aprendizado
Fator sistêmico	Alterações regulamentais
	Cooperação entre esferas de governo
	Comunicação precária
	Autonomia organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para finalizar, o processo de interpretação foi realizado. Nessa etapa, as categorias identificadas foram analisadas para extrair significados, padrões e *insights* relevantes. Assim, buscou-se compreender como se deu a implementação da PNDP

nas instituições pesquisadas, examinando as interações entre os diferentes fatores e a percepção dos BME quanto ao seu papel na execução da política. Esse método sistemático de análise permitiu detalhar as nuances que desafiam o processo de implementação da PNDP, possibilitando que subsídios posteriores possam ser utilizados para a avaliação e aprimoramento das práticas de desenvolvimento profissional nas instituições investigadas.

#### 4.4 MODELO TEÓRICO ANALÍTICO

O estudo da implementação de políticas públicas nas universidades, através da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), pode ser enriquecido pela combinação das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, como sugerido por Goggin *et al.* (1990). Essa abordagem dual oferece uma visão mais complexa do processo de implementação, para compreender os diversos fatores que influenciam o sucesso ou fracasso de políticas em ambientes educacionais. Todavia, como já justificado anteriormente, essa pesquisa se baseia na análise da perspectiva *bottom-up*. Esta abordagem buscou auxiliar no entendimento dos fatores locais que influenciam a implementação da PNDP nas universidades. Este enfoque considera o ambiente político e os processos de negociação e barganha no nível institucional, como ressaltado por Barrett e Fudge (1981) e O'Toole (2000). Os sistemas de governança das universidades, com suas múltiplas camadas de ação, são centrais nesta análise. O modelo de ambiguidade-conflito de Matland (1975) categoriza a implementação de políticas públicas em quatro tipos: administrativa, com objetivos claros e consenso entre *stakeholders*, focada na eficiência; política, com objetivos claros, mas disputas significativas, necessitando habilidades de negociação; experimental, com objetivos

não claros, mas pouca disputa, permitindo inovação; e simbólica, com objetivos mal definidos e conflitos, usada para enviar sinais políticos sem resultados concretos.

Além dessas perspectivas, na primeira parte da análise dos resultados foi utilizada a abordagem de Yanow (1990) que fornece lentes de análise no processo de implementação, como as relações humanas, política, estrutural e sistêmica, que podem ser usadas para avaliar especificamente a implementação da PNDP em universidades. Cada lente oferece uma visão única dos desafios enfrentados pelos implementadores, como os burocratas de médio escalão nas universidades, que negociam suas capacidades de autonomia e discricionariedade em um quadro de expectativas e regras institucionais complexas.

Em seu modelo teórico a autora propõe quatro lentes distintas para analisar a implementação de políticas públicas, permitindo um entendimento mais profundo e variado dos fatores que influenciam este processo (Yanow, 1990). A **lente das relações humanas** foca no comportamento individual dos atores em um contexto organizacional e nas interações interpessoais. Considera elementos como papéis psicológicos, sociais, expectativas, regras, necessidades e motivações. A autora destaca que a **lente política** aborda a dinâmica de poder entre diferentes grupos e atores, esta lente aceita o conflito como um componente natural das relações humanas. Aspectos como poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha são fundamentais. Já a **lente estrutural** analisa a organização e seu design estrutural, incluindo a alocação de recursos, as linhas de autoridade e o controle abrangente. A **lente estrutural** destaca como a configuração organizacional pode afetar a implementação, com foco nos elementos estruturais como determinantes para o sucesso ou fracasso da política. No caso da **lente sistêmica**, a autora propõe o exame das interdependências entre diferentes

organizações em um ambiente compartilhado. Esta lente é relevante para entender a complexidade das redes Inter organizacionais e como elas influenciam a política em um nível macro.

Essas lentes possibilitam uma abordagem multifacetada para a análise da implementação de políticas públicas, permitindo uma análise de múltiplos fatores, desde as relações interpessoais até as complexidades das estruturas organizacionais e redes. A Figura 8, sintetiza o foco conceitual e os aspectos-chave desse modelo, sinalizando para a possibilidade de análise no caso da política selecionada para estudo nesta tese.

### Figura 8

#### *Lentes teóricas para análise de implementação*

<b>Lente Teórica</b>	<b>Foco Principal</b>	<b>Aspectos-chave</b>	<b>Aplicação na PNDP em Universidades</b>
<b>Relações Humanas</b>	Comportamento dos atores individuais e interações interpessoais.	Papéis psicológicos, expectativas, regras, necessidades, motivações, conflitos, discricionariedade e autonomia dos implementadores.	Analisa como os burocratas de médio escalão nas universidades gerenciam suas responsabilidades, interagem com colegas e superiores, e negociam conflitos e expectativas institucionais.
<b>Política</b>	Dinâmica intra e intergrupos, focando em poder e influência.	Poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha.	Examina como os interesses e o poder influenciam a implementação da PNDP nas universidades, incluindo a formação de coalizões e processos de negociação entre diferentes grupos acadêmicos e administrativos.
<b>Estrutural</b>	Organização e design das regras comportamentais.	Alocação de recursos, linhas de autoridade, abrangência de controle, especificação de objetivos, gestão de comunicação e recursos.	Avalia como as estruturas organizacionais nas universidades afetam a implementação da PNDP, incluindo a alocação de recursos e a eficácia dos procedimentos operacionais.
<b>Sistêmica</b>	Relações entre organizações em um ambiente compartilhado.	Interdependência entre organizações e subunidades, abordagem de redes, complexidade do processo político.	Considera a interdependência das universidades com outras entidades e organizações, analisando como essa rede afeta a implementação e os resultados da PNDP.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Yanow (1990).

Na segunda parte da pesquisa, ao investigar a atuação do BME na implementação da PNDP, optou-se por integrar estas lentes teóricas com o modelo analítico desenvolvido por Novato *et al.* (2020). Esta escolha se justifica por dois motivos principais: primeiro, o modelo foi desenvolvido especificamente para o contexto universitário, oferecendo categorias analíticas já testadas neste ambiente institucional específico; segundo, as categorias propostas por Novato *et al.* (2020), derivadas de uma extensa revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas, alinham-se organicamente com as lentes teóricas de Yanow (1990), permitindo uma análise que integra tanto aspectos micro (individuais e relacionais) quanto macro (estruturais e sistêmicos) da implementação.

Esta integração entre as lentes teóricas e o modelo analítico permite uma análise mais robusta e multidimensional da implementação da PNDP, captando tanto as especificidades do contexto universitário quanto as dinâmicas mais amplas do processo de implementação de políticas públicas. Cabe destacar a alteração apenas na nomenclatura dos fatores, adaptando-os para a realidade da PNDP, no entanto, sem perder a sua essência conceitual como fora proposto pelas autoras. A Figura 9 detalha como as autoras propõem o modelo, e a maneira que se propõe analisar esse ator na implementação da PNDP.

### Figura 9

#### *Fatores que influenciam implementação para o BME*

Fatores	Descrição	Como é tratado na literatura?	Como avaliar na implementação da PNDP para BME
<b>Fatores estruturais</b>	Ambiente físico, pessoas e financeiro.	Os fatores estruturais são identificados a partir do modelo analítico <i>bottom-up</i> , que observa a política de baixo para cima, a partir da perspectiva dos atores que estão mais próximos da implementação.	Busca analisar a infraestrutura das universidades, recursos disponíveis e a distribuição de pessoal.
<b>Fator humano</b>	Atores envolvidos na implementação da política.	Análise do comportamento, valores e motivação dos BME.	Procura identificar e analisar o perfil dos implementadores da

			PNDP, suas motivações e desafios.
<b>Fator político</b>	Regulamentação, planejamento e formulação.	A partir de um olhar sobre as múltiplas influências e interdependências entre as fases das políticas e, principalmente, a dinamicidade e a relação entre formulação e implementação.	Propõe-se a examinar a coerência entre a formulação e a implementação da PNDP, e a adaptação das regulamentações.
<b>Fator sistêmico</b>	Descontinuidade política, dinâmica federativa e autonomia organizacional.	Incentivos para cooperação na solução dos problemas de ação coletiva; conciliar a autonomia das esferas de governo com a interdependência entre elas.	Busca avaliar o impacto das mudanças nas decisões políticas, a cooperação entre diferentes níveis de governo e a autonomia das universidades.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Novato *et al.* (2020).

O modelo teórico-analítico será utilizado para análise de conteúdo buscando interpretar os resultados da pesquisa. A partir disso, o este estudo considerou essas múltiplas perspectivas, integrando modelos teóricos variados para capturar a complexidade da implementação de políticas em diferentes contextos. Isso possibilita uma compreensão dos processos envolvidos, e contribuirá para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes que se alinhem tanto com os objetivos nacionais quanto com as necessidades específicas das universidades.

## **5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo apresenta os principais resultados da pesquisa, em atendimento aos três objetivos específicos delineados para o estudo, a partir dos documentos analisados, das entrevistas e da observação participante. O capítulo se divide em três partes distintas. Na primeira parte são descritas as ações de implementação da PNDP nas instituições analisadas, apresentando seus objetivos, atores envolvidos, regulamentações, técnicas de implementação e resultados.

Na segunda parte são analisados os fatores intervenientes no processo de implementação pelas unidades de gestão de pessoas dos órgãos, a partir da visão dos gestores e da burocracia que atua junto ao órgão que regula a política, sempre considerando o modelo analítico da pesquisa. Ao final, será discutido o papel dos burocratas implementadores na implementação da política, ressaltando os desafios de implementação e as estratégias adotadas por esses burocratas frente à política.

### **5.1 AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP NA UFT E UFNT**

O Decreto n.º 9.991/2019 estabelece a PNDP, definindo os princípios, diretrizes e responsabilidades dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC) para o desenvolvimento de seus servidores. As principais diretrizes objetivam: promover o desenvolvimento contínuo e integrado dos servidores públicos; alinhar as ações de desenvolvimento às necessidades organizacionais e individuais; e, incentivar a cultura de aprendizagem contínua e a melhoria da gestão pública (Brasil, 2019a).

Os responsáveis por colocar a PNDP em prática são: o órgão central do SIPEC responsável pela coordenação geral e pelo monitoramento da implementação da PNDP; os órgãos e entidades do SIPEC que devem elaborar anualmente seus Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) e submetê-los ao órgão central para análise e consolidação (Brasil, 2019a). Dessa maneira, as ações de desenvolvimento devem ser avaliadas quanto à sua efetividade, com base nos critérios de aprendizagem, capacidade de desempenho e impacto organizacional. Ao final do exercício, devem ser elaborados os relatórios anuais de execução dos PDP, e submetidos ao órgão central do SIPEC (Brasil, 2021).

A PNDP é materializada a partir da elaboração do PDP pelo órgão, que inicia no levantamento de necessidades e finaliza com o envio do relatório de execução. No decorrer do processo, acontece uma série de procedimentos, como evidencia os entrevistados E-2 e E-7, respectivamente:

O primeiro passo [...] é a construção do LND que é o levantamento das necessidades de desenvolvimento. O nosso LND ainda é formatado em uma planilha Excel toda estruturada, com base nas questões que vêm dentro do portal SIPEC. Então as pessoas do setor que são denominadas como usuário PDP, que são aqueles que vão coletar junto aos servidores do seu setor as informações e passar e cadastrar no portal SIPEC.

O planejamento é o primeiro passo, depois vem toda a execução das ações de capacitação.

Destaca-se que uma das alterações da nova PNDP, em relação ao Decreto n.º 5707/2006, foi o processo obrigatório de elaboração dos planejamentos para envio ao

órgão central, que agora passa a acompanhar e gerir a política no contexto nacional.

Sobre a elaboração do PDP, E-6 menciona que:

Nós tínhamos um planejamento bianual para os afastamentos no desenvolvimento no que diz respeito ao afastamento. E para o planejamento de ações de capacitação que eram ofertadas pela instituição ou mesmo que pagas pela instituição na outra modalidade como *in company* que a saída do servidor para fazer o curso fora e financiamento era anual. Feito em colaboração com os Campus.

Além da obrigatoriedade no envio do PDP ao órgão central, o novo Decreto vem regulamentar também os afastamentos dos servidores dos órgãos, incluindo: saídas para participar de ações de desenvolvimento de curta duração; de treinamentos; de licença para capacitação, que pode ser concedida por até três meses; e, de afastamentos para qualificação, que englobam as ações de educação formal, em nível de mestrado, de doutorado e de pós-doutorado (Brasil, 2019a). Entretanto, percebe-se que antes do lançamento do novo Decreto o planejamento dos órgãos investigados já contemplava essas questões em seus planos de formação e desenvolvimento, pois conforme E-6 “essas novidades que o decreto fala, a gente já fazia”. Evidenciou-se em relação às mudanças trazidas pelo novo Decreto, o papel do órgão central no processo de implementação, corroborando com a análise dos PDP e dos relatórios enviados por cada órgão, buscando acompanhar a política mais de perto. Salienta-se que Camões (2013) e Cabral (2020) destacam que esse era um dos desafios que necessitavam ser superados em relação à gestão da PNDP.

Em relação aos regimentos elaborados para a política, a Instrução Normativa n.º 21/2021, compilada com as Instruções Normativas n.º 69/2021, n.º 46/2022, e n.º 11/2024, estabelece os prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da PNDP, conforme o Decreto n.º 9.991/2019 (Brasil, 2021a, 2024). As principais disposições detalham: a) o processo de elaboração dos PDP, que devem ser realizada anualmente pelos órgãos e entidades do SIPEC, registrando as necessidades de desenvolvimento dos servidores e as ações planejadas para atendê-las no ano seguinte. Ainda, a IN detalha os procedimentos para o envio dos PDP, realizados por meio de uma ferramenta informatizada disponibilizada pelo órgão central do SIPEC.

Neste sentido, observou-se que no primeiro ano após o lançamento do Decreto, ficou estabelecido que os órgãos enviassem seus PDP para vigência no ano seguinte, até o dia 30 de setembro, praticamente um mês após o lançamento do Decreto. Em face das alterações práticas, houve a necessidade de envio das demandas em um sistema próprio disponibilizado pelo órgão central, que conforme E-6 “Para aquele ano, nós tivemos o prazo de 30 dias. Podíamos fazer dentro da legislação antiga os processos que já estavam protocolizados junto à Pró-Reitoria, junto aos RH.” Mas, E-9 reforça a dificuldade de lançamento de tantos dados, em um sistema que “era só uma planilha de Excel numa nuvem” para “lançar mais de 5000 demandas” (E-6). No primeiro ano de elaboração, além do lançamento de um novo decreto, o curto prazo para envio das demandas tornou o processo ainda mais desafiador, ficando essa implementação sob responsabilidade das unidades de gestão de pessoas. E-4 reforça o papel dos RHs neste processo “ficamos responsáveis por colocar em prática o PDP e auxiliar os setores que ficam responsáveis pelos levantamentos das necessidades de capacitação”.

Em vista disso, a responsabilidade relacionada à implementação da política em nível local, dá-se por meio da unidade de gestão de pessoas de cada órgão ou entidade, que juntamente com suas escolas de governo, é responsável pela coordenação, elaboração, execução, monitoramento e avaliação do PDP (Brasil, 2021). É competência da autoridade máxima do órgão ou entidade, aprovar e encaminhar o PDP de sua instituição, ou delegar a responsabilidade de envio do PDP aos dois níveis hierárquicos imediatos com competência na área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação (Brasil, 2019a).

Cabe destacar que durante o processo de implementação, o PDP pode ser revisado a cada três meses, conforme necessidade de ajustes, seguindo um calendário divulgado pelo órgão central do SIPEC. Neste sentido, o caso das universidades é destacado por suas especificidades, de acordo com E-8 “o primeiro ano foi bem complicado, por conta das previsões de algumas ações, pois no caso dos docentes não tinham como prever, por exemplo, todos os afastamentos do ano seguinte”. Em complemento a essa questão, E-6 reforça que “sempre batemos nessa tecla desde o início, que não seria um plano bem elaborado, pois tínhamos demandas que extrapolariam os prazos determinados pelo órgão central”.

Em relação ao monitoramento, a execução do PDP e as informações sobre a realização das ações de desenvolvimento, todas devem ser registradas no PDP e analisadas no final de cada vigência. Para isso, a unidade de gestão de pessoas deve elaborar o Relatório Anual de Execução do PDP, contendo informações detalhadas sobre a efetividade das ações de desenvolvimento e os custos envolvidos. Esses relatórios devem ser enviados ao órgão central do SIPEC até o dia 31 de janeiro do ano seguinte ao da execução do PDP. Esse processo tem acontecido nos órgãos

todos os anos após a publicação do novo Decreto “ao final de cada ano, elabora o relatório das ações para enviar ao SIPEC em janeiro” (E-1).

No contexto local, a regulamentação sobre a política é regida por diferentes resoluções aprovadas nos Conselhos da(s) Universidade(s)<sup>2</sup>. A Resolução n.º 64, de 06 de julho de 2022, do Conselho Universitário (CONSUNI) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) aprova o Programa de Formação e Desenvolvimento dos Servidores Técnico-Administrativos. O programa estabelece diretrizes para afastamentos para pós-graduação, licenças para capacitação, e treinamentos, visando alinhar as ações de desenvolvimento dos servidores com as estratégias institucionais da UFT, e agora UFNT também. O PDP, elaborado anualmente, busca identificar as necessidades de capacitação e planejar as ações correspondentes. Na Resolução também são definidos os critérios específicos para a concessão de afastamentos, participação em cursos e treinamentos, e a obtenção de bolsas de estudo, visando promover a eficiência, economicidade e alinhamento estratégico na universidade (UFT, 2022b).

Já a Resolução n.º 13, de 04 de setembro de 2015, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), regulamenta o afastamento de docentes para qualificação por meio de pós-graduação *stricto sensu* e pós-doutorado. A normativa define que o reitor, em conjunto com os colegiados de curso e conselhos diretores, pode autorizar afastamentos, assegurando direitos e vantagens aos docentes. Os critérios para afastamento incluem a necessidade de estar alinhado ao Plano de Qualificação e Formação Docente (PQFD) de cada curso, e a prioridade para docentes em regime de Dedicção Exclusiva. A

---

<sup>2</sup> No caso, até a data de coleta de dados, a UFNT utilizava as regulamentações da UFT em seus procedimentos, segundo a unidade responsável pela disponibilização desses documentos, os da UFNT estavam em elaboração.

Resolução estabelece também cotas de afastamento proporcional ao número de docentes efetivos e critérios específicos para a candidatura (UFT, 2015).

Para afastamentos de mestrado, doutorado e pós-doutorado, são previstos prazos máximos de 18, 36 e 12 meses, respectivamente, com possibilidade de prorrogação. A normativa também detalha a documentação necessária para os pedidos de afastamento e os compromissos dos docentes durante e após o afastamento, como a obrigatoriedade de apresentar relatórios periódicos e permanecer na UFT por um período igual ao do afastamento (UFT, 2015).

A Resolução n.º 19, de 28 de junho de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), estabelece normas para a concessão de Licença para Capacitação aos Servidores Docentes Efetivos da UFT. Esta normativa permite que, a cada quinquênio de efetivo exercício, os docentes possam solicitar uma licença remunerada de até três meses para participar de ações de capacitação que contribuam para o desenvolvimento de competências institucionais. Essas ações podem incluir cursos presenciais e a distância, treinamentos em serviço, intercâmbios e estágios, caso estejam relacionados à área de atuação do docente (UFT, 2017).

Para solicitar a licença, o docente deve apresentar um pedido formal contendo um planejamento das atividades, programa do evento de capacitação e uma carta de aceite ou inscrição. A licença pode ser parcelada, desde que cada período seja de no mínimo 30 dias. Após o término da licença, o docente deve permanecer na instituição por um período igual ao da licença concedida. A concessão da licença depende da aprovação do colegiado do curso e do conselho diretor do campus, e não haverá substituição do docente durante sua capacitação. Os docentes devem aguardar em

exercício até a emissão da portaria autorizando a licença, e devem apresentar um relatório final das atividades realizadas após o retorno (UFT, 2017).

Estes documentos que regulamentam a PNDP na UFT e na UFNT evidenciam a importância que as instituições dão ao desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos e docentes, alinhando-os às diretrizes nacionais. Essa estrutura normativa propicia que as ações de desenvolvimento de pessoal sejam transparentes e organizadas, bem como sugerem o compromisso dos servidores com a instituição, promovendo um ambiente de contínuo aperfeiçoamento e alinhamento estratégico.

Os documentos relacionados a PNDP dão ênfase à promoção de uma cultura de aprendizagem contínua, incentivando o desenvolvimento profissional e a melhoria contínua dos servidores públicos (Brasil, 2024; MGI, 2024). Contudo, ressaltam também a importância de avaliar a efetividade das ações de desenvolvimento, considerando os impactos na aprendizagem, desempenho e resultados organizacionais. Porém, essa é uma dificuldade apresentada nas entrevistas, pois, para E-7, avaliar o impacto das capacitações ainda é complicado:

Atrelar a saída do servidor a um projeto que tenha relação direta com a universidade e que no momento desse retorno a atuação dele fosse focada naquela área de formação dele de qualificação dele para que aquele trabalho seja aproveitado, aquela pesquisa, aquela expertise que foi demandada.

Conforme relatado pelo entrevistado E-7, existe uma significativa dificuldade em estabelecer uma correlação direta entre a qualificação do servidor e sua aplicação prática no contexto institucional. Especificamente, observa-se o desafio de vincular o

processo de capacitação a projetos institucionais específicos, de modo que, ao retornar às suas atividades, o servidor possa efetivamente aplicar os conhecimentos adquiridos, otimizando o aproveitamento da pesquisa realizada e da expertise desenvolvida.

A análise das manifestações técnicas revela um conjunto de desafios estruturais significativos, dentre os quais se destacam a necessidade de aprimoramento na articulação entre as diversas escolas de governo federais e o estabelecimento de uma coordenação mais eficiente das iniciativas de desenvolvimento. Ademais, evidencia-se a importância de implementar mecanismos que previnam a redundância na oferta de cursos, assegurando simultaneamente uma cobertura abrangente das necessidades de capacitação. Outro aspecto relevante concerne à problemática relacionada à inadequação ou generalização excessiva na descrição das necessidades de desenvolvimento pelos órgãos, comprometendo a eficácia do processo de identificação e atendimento dessas demandas.

Neste sentido, faz-se necessário fornecer orientações mais detalhadas para melhorar a precisão na descrição das necessidades. A adaptação rápida às frequentes alterações na legislação, como as atualizações das instruções normativas, representa um desafio contínuo para os órgãos e entidades do SIPEC, exigindo flexibilidade e capacidade de resposta ágil. Estes pontos são destacados também em algumas falas, como a de E-10 “é difícil analisar as ações, porque chega aqui pra nós, cadastro de tudo quanto é jeito”, e E-1 “o povo não conhece os regimentos não, e nem parece ter interesse em aprender, acho que é cultural”.

As manifestações técnicas dos PDP de 2019 a 2024 visam apresentar os resultados das análises dos PDP submetidos pelos órgãos e entidades do SIPEC. Todas as manifestações técnicas mantêm um foco constante em alinhar as

necessidades de desenvolvimento dos servidores com os objetivos organizacionais dos órgãos e entidades. A metodologia aplicada para análise dos PDP é consistente ao longo dos anos. A análise é dividida em duas fases: identificação das necessidades transversais pelos órgãos centrais e análise dessas necessidades pela Enap, visando ajustar o portfólio de cursos oferecidos. O feedback dos órgãos e entidades tem contribuído para a implementação de melhorias nos processos e sistemas utilizados para a elaboração dos PDP, como a atualização do Portal SIPEC e o desenvolvimento de novas metodologias, como o ProcAND (Processo Comum de Avaliação de Necessidades de Desenvolvimento) (MGI, 2024). E-3 informa sobre essa atualização constante, mencionando que “do começo pra cá, muita coisa já mudou, e vejo melhoras significativas”.

Os relatórios consolidados dos PDP de 2019 a 2022 fornecem uma visão detalhada sobre a execução e avaliação das ações de desenvolvimento de pessoal na administração pública federal. Estes dados são coletados através dos relatórios anuais de execução submetidos pelos órgãos e entidades do SIPEC, utilizando o Portal SIPEC. A análise é baseada em dados descritivos, sem se aprofundar em análises explicativas, prescritivas ou preditivas (MGI, 2023b). Com base na elaboração dos relatórios, E-2 explica que “é difícil acompanhar algumas ações, muitas pessoas na universidade participam de eventos com custeio próprio, outros fazem cursos nas escolas de governo e não conseguimos acompanhar”.

Nos relatórios elaborados pelo SIPEC, a efetividade das ações de desenvolvimento é avaliada com base em três critérios: aprendizagem, capacidade de desempenho e impacto organizacional. Os relatórios destacam a importância de atender integralmente às necessidades de desenvolvimento para alcançar os objetivos organizacionais. Em todos os relatórios foi observada a ênfase dada à

importância do *feedback* dos órgãos e entidades para implementar melhorias nos processos e sistemas utilizados para a elaboração, e execução dos PDP. Percebe-se haver um compromisso contínuo com a evolução da PNDP (MGI, 2023b).

Dos resultados destacados nos relatórios, houve aumento no percentual de necessidades de desenvolvimento atendidas ao longo dos anos. Em 2022, 35,67% das necessidades cadastradas receberam ao menos uma ação de desenvolvimento, em comparação com 17,39% em 2020. A quantidade de ações executadas também aumentou, com uma média de quatro ações por necessidade em 2022. A efetividade no atendimento integral das necessidades de desenvolvimento foi consistente, com cerca de 57% das necessidades atendidas integralmente em 2022. Houve uma ligeira variação nos anos anteriores, mas a tendência geral é de manutenção ou ligeira melhora na efetividade (ME, 2020b; MGI, 2023b).

A carga horária total das ações de desenvolvimento aumentou ao longo dos anos, com uma média de 89 horas por ação em 2022. O custo médio por ação de desenvolvimento diminuiu, indicando um uso mais eficiente dos recursos. A análise dos relatórios consolidados dos PDP de 2019 a 2022, juntamente com as manifestações técnicas e as legislações, o Decreto n.º 9.991/2019 e a IN 21/2021, permite avaliações iniciais sobre a PNDP (ME, 2019, 2021, 2022; MGI, 2023b). Os relatórios mostram um esforço contínuo para promover o desenvolvimento dos servidores, com aumento no número de ações de desenvolvimento executadas e nas horas de treinamento oferecidas. A avaliação da efetividade das ações de desenvolvimento tem sido uma constante, com relatórios destacando a utilização de critérios como aprendizagem, desempenho e impacto organizacional para medir o sucesso das ações.

Na análise do contexto das universidades investigadas, salienta-se que os PDP da UFNT só passaram a ser elaborados separadamente da UFT a partir do ano de 2023, conforme indica E-4 “a maioria dos levantamentos do PDP 2021, 2022, 2023 como a gente estava no PDP da UFT então eles faziam por lá”, a elaboração do PDP era o mesmo para as duas universidades. Os dados revelam que, os PDP contemplavam diversas ações de desenvolvimento, tais como, demandas de pós-graduação *stricto sensu*, de licença para capacitação, de cursos e treinamentos diversos, de participação em atividades externas, tais como, eventos no país e no exterior. Na Figura 10, expõem-se as dinâmicas de crescimento e execução de ações em cada instituição, refletindo diferentes estágios de implementação de suas políticas e programas.

### Figura 10

*Quadro de ações e relatórios dos PDP*

<b>UFT e UFNT (ano)</b>	<b>Cadastro de ações</b>	<b>Relatório de Execução</b>
2020	1089 ações	4,14%
2021	69 ações	14,36%
2022	282 ações	45,36%
<b>UFT (ano)</b>	<b>Cadastro de ações</b>	<b>Relatório de Execução</b>
2023	715 ações	Sem dados no relatório
<b>UFNT (ano)</b>	<b>Cadastro de ações</b>	<b>Relatório de Execução</b>
2023	288	43,80%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise foi possível observar que, em 2020, das 1089 ações cadastradas, foram executadas apenas quatro, 14%, mas, foi o ano da Pandemia causada pela Covid-19, o que dificultou a ação da universidade em diferentes pontos. E-6 reforça essa informação: “o primeiro ano de execução já seria difícil e, com a Covid-19, se tornou ainda mais desafiador”, o que impactou na realidade das instituições de ensino superior em todo o país. Em 2021, houve uma queda acentuada no número de ações cadastradas, totalizando apenas 69. No entanto, a taxa de execução aumentou para

14,36%, indicando uma possível melhora na eficiência de execução das ações cadastradas, mesmo que o volume de novas iniciativas tenha diminuído. O ano de 2022 mostra um crescimento com 282 ações cadastradas e uma taxa de execução de 45,36%. Esse aumento sugere uma recuperação e ampliação das atividades, refletindo uma possível estabilização das operações e um aprimoramento na capacidade de execução de ações (UFT, 2022a; UFNT, 2022).

Para o ano de 2023, a Universidade Federal do Tocantins (UFT) não apresentou dados relativos à execução no relatório de execução, porém o número de ações cadastradas foi significativo, totalizando 715 ações. A ausência de informações sobre a execução compromete a realização de uma análise aprofundada, entretanto, a quantidade de ações cadastradas sugere uma continuidade na ampliação das atividades. Por sua vez, a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) registrou 288 ações no mesmo ano, com uma taxa de execução de 43,80%. Cabe salientar que a avaliação da execução se concentrou apenas nas ações consolidadas, ou seja, aquelas comuns a diferentes setores (UFT, 2023; UFNT, 2023a, 2023b).

A análise dos dados de cadastro e execução das ações nas duas universidades indica uma trajetória de crescimento nas atividades e aprimoramento na execução de programas. A UFT observou uma recuperação gradual após um ano inicial desfavorável, resultando em um elevado número de ações cadastradas em 2023. Por outro lado, a UFNT apresentou um desempenho consistente em 2023, com uma taxa de execução significativa, mesmo com menos ações cadastradas. Esse desempenho pode ser interpretado como uma abordagem mais direcionada e eficiente na implementação de suas iniciativas.

Dentre os desafios identificados estão: a má descrição relacionada às necessidades, a integração das escolas de governo e a adaptação às mudanças. Um

desafio recorrente é a descrição genérica das necessidades de desenvolvimento, que dificulta a classificação e a identificação de ações de desenvolvimento específicas. Houve esforço contínuo para orientar os órgãos a descreverem de forma mais detalhada e precisa as necessidades de desenvolvimento. As análises destacam a dificuldade em integrar as diversas escolas de governo federais para atender de maneira abrangente e eficiente as necessidades de desenvolvimento apontadas (MGI, 2023b). Muitas vezes, há uma sobreposição de ofertas ou falta de cursos específicos para certas necessidades (MGI, 2023a). As alterações na legislação, como as atualizações do Decreto n.º 9.991/2019, introduziram novas diretrizes e exigências que precisaram ser assimiladas pelos órgãos e entidades, representando um desafio contínuo para a adaptação dos processos e sistemas envolvidos. Apesar do reconhecimento da importância da política na aprendizagem e desempenho dos servidores, ainda carece ser elaborado mecanismos de avaliação de impacto (MGI, 2023b).

A mensuração dos resultados deve ser contínua e aprimorada para garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Os documentos recomendam, ainda, proporcionar treinamentos específicos e orientações detalhadas para os responsáveis pela elaboração dos PDP, visando melhorar a precisão na descrição das necessidades de desenvolvimento. Faz-se necessário estabelecer mecanismos de coordenação mais eficazes entre as diversas escolas de governo federais, promovendo uma abordagem estratégica para o desenvolvimento dos servidores. Deve-se, ainda, fortalecer os processos de monitoramento e avaliação das ações de desenvolvimento, utilizando dados para ajustar e aprimorar continuamente as políticas e práticas de desenvolvimento de pessoas.

A Figura 11 sintetiza as ações referentes à implementação do PNDP nas duas instituições analisadas, desde a fundamentação legal até os principais resultados.

### Figura 11

#### *Síntese das ações de implementação da PNDP*

<b>Categorias</b>	<b>Resultados da pesquisa</b>
<b>Fundamentação legal</b>	Decreto 9.991/2019 IN n.º 21/2021 IN n.º 69/2021 IN n.º 46/2022 IN n.º 11/2024 Resolução Consuni n.º 64/2022 Resolução Consepe n.º 13/2015 Resolução Consepe n.º 19/2017
<b>Elementos práticos</b>	Ações de desenvolvimento de curta duração Treinamentos Licença para capacitação Eventos acadêmicos Visitas técnicas Afastamentos para qualificação
<b>Objetivos da PNDP</b>	Desenvolvimento contínuo dos servidores, alinhamento das ações de desenvolvimento com necessidades organizacionais e individuais, e promoção de uma cultura de aprendizagem contínua.
<b>Responsabilidades</b>	Órgão Central (regula a política) Enap e escolas de governo (auxilia na gestão) Órgão e entidades: UFT e UFNT (cadastradores, validadores, unidades de gestão de pessoas e reitores)
<b>Técnicas de implementação</b>	Manifestações Técnicas (2019-2020, 2021, 2022, 2023) Relatórios Consolidados (2019-2020, 2021, 2022) PDP UFT (2020, 2021, 2022, 2023) PDP UFNT (2023) Relatório Anual de Execução UFT (2020, 2021, 2022, 2023) Relatório Anual de Execução UFNT (2023)
<b>Resultados</b>	Aumento nas ações de desenvolvimento e na taxa de execução ao longo dos anos; Indicadores de eficiência e eficácia das ações de desenvolvimento.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em geral, o que se observou foi que a PNDP possui regulamentação própria que estabelece as diretrizes para sua implementação, que busca desenvolver continuamente os servidores públicos, em alinhamento das ações de desenvolvimento com necessidades organizacionais e individuais, e promoção de uma cultura de aprendizagem contínua. Além do regulamento geral, no caso da UFT

e da UFNT há regimentos internos para regulamentar a política. Os atores responsáveis por colocar a PNDP em prática, são: o órgão central do SIPEC; a Enap e escolas de governo; os órgãos e entidades do SIPEC, que atuam na elaboração anual dos PDP e envio para análise e consolidação pelo órgão central.

No que tange às técnicas de implementação, cada órgão fica responsável por elaborar seu PDP anualmente, conforme as necessidades levantadas por cada unidade administrativa. A partir disso, o plano é executado no exercício seguinte, ficando sob responsabilidade do órgão a elaboração dos relatórios anuais de execução. Neste sentido, o órgão central utiliza como técnica a manifestação técnica relacionada aos PDP consolidados de todos os órgãos, e, também, os Relatórios consolidados após receber todos os relatórios. Alguns desafios foram identificados nos primeiros anos de implementação, tais como: o curto prazo para envio de demandas e a necessidade de adaptação ao novo sistema; a descrição inadequada ou genérica das necessidades de desenvolvimento que ainda é um problema que precisa ser abordado; a coordenação eficiente das diversas escolas de governo federais que necessitam de estratégias para buscar essa integração.

Em relação à implementação da PNDP, percebeu-se um tímido progresso, por meio do aumento nas ações de desenvolvimento e nas taxas de execução, apesar dos desafios iniciais. A adaptação rápida às mudanças legislativas e a implementação de novas ferramentas informatizadas dão pistas de que a administração pública no âmbito local se ajusta às demandas e dinâmicas propostas. A diminuição do custo médio por ação de desenvolvimento sugere uma utilização mais eficiente dos recursos. Aumento na carga horária total das ações de desenvolvimento e a efetividade no atendimento das necessidades demonstram um compromisso com a melhoria contínua da gestão pública.

Destaca-se que as ações de desenvolvimento contribuem positivamente para a aprendizagem e desempenho dos servidores, refletindo-se em melhorias na gestão pública, sobretudo no processo de planejamento. Por outro lado, a mensuração contínua dos resultados torna-se uma necessidade urgente, para buscar garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados de maneira eficaz. O *feedback* dos órgãos e entidades tem auxiliado na implementação de melhorias nos processos e sistemas. A análise dos dados sugere que a PNDP tem se mostrado uma iniciativa que ainda precisa melhor acompanhamento dos resultados relacionados ao desenvolvimento de servidores na administração pública federal.

## 5.2 FATORES INTERVENIENTES NA IMPLEMENTAÇÃO

Neste subcapítulo buscar-se-á discutir os resultados com base nos dados da análise documental, das entrevistas e das observações realizadas durante o processo de implementação da PNDP na UFT e na UFNT. Consideram-se, também, o aporte teórico elaborado por Yanow, para identificar as categorias que foram intervenientes no processo de implementação da PNDP.

No que tange à lente das relações humanas, busca-se identificar aspectos do comportamento individual, interações interpessoais, motivações, necessidades, expectativas, conflitos, discricionariedade e autonomia. Em relação à lente política, o foco está no processo que envolve poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociações e barganha. A lente estrutural tem como base analítica a alocação de recursos, as linhas de autoridade, o controle, a especificação de objetivos, a gestão de comunicação e os procedimentos operacionais. Na lente

sistêmica, busca-se traduzir a interdependência entre organizações, as redes de interação, e a complexidade do processo político.

Na análise da **Lente das Relações Humanas**, o comportamento dos atores individuais no contexto da organização e das relações interpessoais é o nosso principal foco de análise (Yanow, 1990). Neste sentido, a partir das falas dos entrevistados foi possível identificar algumas categorias que perpassam por sua intervenção no processo de implementação da PNDP. Com base nisso, foi possível elaborar a Figura 12, que sintetiza esses dados.

## Figura 12

### *Síntese dos resultados da lente das relações humanas*

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>Comportamento individual</b>	a) a resistência inicial aos processos de mudança; b) a falta de motivação e compreensão sobre o PDP. c) a necessidade de um gestor dedicado na implementação da política.
<b>Interações interpessoais</b>	a) comunicação e a clareza sobre os processos do PDP são pontos críticos; b) necessidade de criar uma cultura institucional que valorize a capacitação contínua.
<b>Discricionariedade e autonomia</b>	a) autonomia relativa dos setores de gestão de pessoas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise dos dados foi possível identificar três categorias nessa lente teórica: o comportamento individual que influencia diretamente na execução da política; as interações interpessoais, que facilitam ou dificultam o processo de planejamento entre os atores envolvidos no processo; e, a possibilidade de atuação com discricionariedade e autonomia pelas unidades de gestão de pessoas, conforme descritas a seguir.

No que concerne à categoria de **comportamento individual**, três subcategorias se destacam na fala dos entrevistados, tanto na UFT, quanto na UFNT: a resistência dos servidores da instituição acerca do processo de mudanças, a

motivação e conscientização sobre a importância do PDP, e, a necessidade de um gestor dedicado na implementação da PNDP.

Sobre a resistência inicial que eles apresentaram em relação às adaptações ao novo decreto, tem-se:

A resistência eu vislumbro que se dá especialmente porque a gente vive num cenário especialmente pós-pandêmico que as tecnologias digitais foram alimentadas extraordinariamente. [...] Hoje a gente tem uma série de instrumentos, série de sistemas compartilhados e que tudo isso demanda um conhecimento, uma aproximação com a tecnologia que a gestão não tem. (E-7)

A gente ainda tem resistência ainda alguns colegas. Né? [...] Tá sendo uma mudança de cultura e a gente não muda a cultura do dia para a noite né? (E-6)

A resistência em não querer fazer parte do processo passou a ser percebida com as mudanças trazidas com o novo decreto, sejam eles tecnológicos, normativos, ou vontade de continuar fazendo o mesmo. Evidencia-se uma aparente lacuna no entendimento sobre a relevância da política de desenvolvimento, tanto em sua dimensão individual quanto organizacional, fator que afeta no processo de implementação.

Eu acho que a gente está em um estado que, às vezes, parte do pressuposto que as pessoas desconhecem determinadas coisas e a

gente precisaria passar por um processo de convencimento para mudança das práticas. [...] Primeiro o PDP houve um estranhamento muito grande né? As pessoas até porque até hoje a gente tem essa dificuldade, esse processo de alinhar práticas que envolvam técnicos e docentes. (E-8)

Essa resistência ficou ainda mais evidente, quando as ações de capacitação passaram a ser cadastradas pelos usuários da política. A partir da utilização do Portal SIPEC, durante as atualizações do sistema, sugeriu-se que cada órgão criasse unidades, nas quais cada uma delas teria um cadastrador e um validador (chefia de setor). Mas, o processo inicial foi um grande desafio para a área de gestão de pessoas sensibilizar os servidores sobre a necessidade de participação no processo de elaboração do plano.

Mas, quando houve essa mudança [...] os colegiados, os setores, acharam que a gente não estava querendo fazer o nosso serviço. Não colaboraram, preencheram os PDP de qualquer forma, demoraram a fazer, alguns nem fizeram, não responderam, porque eles achavam que fazendo isso era uma forma de forçar a gente a fazer. (E-4).

Hoje, a maior dificuldade para aplicar as demandas de formações é fazer com que o entendimento tenha que ser instituído, uma cultura de que todos os servidores entendam o que é o PDP, o que é a formação e por que eu tenho que formar. (E-1)

Ainda, parece haver desmotivação por parte dos servidores da instituição no sentido de participar do pleno processo de implementação, e isso inclui a necessidade de maior sensibilização por parte da gestão de pessoas.

A pessoa precisa estar motivada para querer se desenvolver. Hoje em dia eu vejo que a UFT está trazendo políticas de incentivo e de valoração dos seus servidores. Isso é importante porque faz com que a gente olhe para nós e fale nossa a UFT está me dando o feedback que eu preciso.  
(E-2)

Um dos principais impactos que teve foi o PDP. A gente teve que traçar estratégias ações para a gente poder fazer essa divulgação e essa conscientização dos servidores, seja do técnico administrativo quanto professores, quais seriam os novos requisitos para eles poderem se capacitar, se avançar para a qualificação. (E-9)

Além da conscientização dos servidores, a sensibilização por parte das unidades de gestão de pessoas, um fator citado no desenvolvimento da PNDP, foi a necessidade de um gestor engajado e que se dedique exclusivamente na implementação.

Seria, por exemplo, a própria indicação do gestor superior para um cargo desses, de gestão, entendendo como ela impacta de alguma forma [...] a pessoa que veio para cuidar disso que precisa na minha concepção,

precisa de uma pessoa com dedicação exclusiva, para esse assunto ele conseguiu uma pessoa que só ficaria aqui meio período. (E-4).

A partir das falas dos entrevistados, pode-se inferir que os gestores à frente da política, estejam comprometidos e engajados. “Então eu entendo que isso também pode ser um desafio, precisamos identificar como gestor e dar prioridade na implementação da PNDP no órgão.” (E-1).

Outro fator que dificulta o processo de implementação evidenciado nas falas dos entrevistados foram as **relações interpessoais**, percebidas especialmente na ausência de uma comunicação assertiva e criação de uma mudança de comportamento e cultural para valorização da capacitação contínua.

Hoje a maior dificuldade para aplicar as demandas de formações é fazer com que o entendimento tenha que ser instituído, uma cultura de que todos os servidores entendam o que é o PDP o que é a formação e por que eu tenho que formar. O gargalo maior hoje dentro de uma instituição jovem é mesmo a comunicação. (E-1)

Aqui é o seguinte, a gente precisa fazer um trabalho de formiguinha e aproximação com os setores para que eles possam participar de maneira mais ativa. E a gente percebe, né? Que quando a gente fica mais próximo, faz um diálogo mais aberto, explica melhor, os nossos servidores participam mais ativamente. Pelo menos eu vejo isso. (E-3)

Outra dificuldade relacionada ao interesse e comportamento dos servidores é a dificuldade de mudança para um comportamento mais participativo, que foi denominada pelos entrevistados de resistência cultural.

A gente aqui trabalha com público, os servidores são pessoas altamente qualificadas, são pesquisadores de diversas áreas[...] e daí a gente trazer para eles às vezes uma legislação, ou uma política, ou a necessidade de implementar uma política nova, também, acredito que seja um fator a mais que causa dificuldade para eles entenderem por que aquilo é importante porque estão no mundo deles também. (E-9)

Aí pensando na política mesmo de desenvolvimento de pessoas, porque ela é uma política que querendo ou não, ela depende muito de quem está à frente da gestão, e quebrar essa cultura do comodismo e do desinteresse é muito difícil. (E-7)

Ainda, segundo a lente das relações humanas, outra categoria que surge é a da **discricionariedade e da autonomia dos dirigentes**, que refletem as possibilidades atitudinais de agir para implementação eficaz da PNDP. Esses dois critérios são identificados nessa lente teórica, mas surge como consequência de fatores estruturais, a autonomia relativa frente a alguns aspectos humanos e orçamentários, ocasionados por ausência de prioridade da gestão superior. A discricionariedade, apesar de vislumbrar a possibilidade de colocar em prática a tomada de decisões influenciando a efetividade da implementação da política.

Então se a gente no âmbito da gestão de pessoas elabora um planejamento [...] a gente monta todos os instrumentos faz o planejamento como é que isso vai se dar, mapeia tudo cruza as informações, [...] vem alguém acima de nós e passa uma caneta [...] e a gente não tem o que fazer porque existe uma hierarquia institucional que não pode ser quebrada, uma hierarquia de comando. (E-7)

E aí, sem a gestão aqui em cima tentando colaborar para a gente, eu não sei se seria sensibilizar, mobilizar a universidade para entender, fica praticamente inviável, a gente faz mesmo porque é obrigado a fazer, [...] pior ainda, é tentar fazer algo, decidir da melhor forma sobre a prática das ações e destinação dos recursos, e não ter um apoio total, porque alguns setores são priorizados. (E-4)

Depreende-se haver a necessidade de melhorar a comunicação interna e promover a sensibilização sobre a importância do PDP para aumentar a adesão dos servidores. Ainda, faz-se necessário a criação de uma cultura organizacional que valorize a capacitação contínua pode ajudar a superar resistências e melhorar a eficácia da implementação da PNDP.

A análise das entrevistas revela uma resistência inicial dos servidores à implementação da PNDP, atribuída principalmente à adaptação às novas tecnologias e processos digitais. Um entrevistado salientou: “A resistência eu vislumbro que se dá especialmente porque a gente vive num cenário pós-pandêmico em que as tecnologias digitais foram intensamente introduzidas” (E-7). Essa resistência é exacerbada pela falta de motivação e compreensão sobre a importância do PDP,

conforme outro entrevistado: “a maior dificuldade para aplicar as demandas de formações é fazer com que todos os servidores entendam o que é o PDP e por que é necessário” (E-1).

A implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve múltiplos atores, e a PNDP não é exceção (Lotta, 2019b). A análise sob a lente das relações humanas, conforme proposto por Yanow (1990), foca nos aspectos comportamentais, interpessoais e motivacionais dos indivíduos no contexto organizacional. Essa perspectiva ajuda a entender como a política é percebida e internalizada pelos servidores, influenciando diretamente sua eficácia. Os resultados da pesquisa indicam que a implementação da PNDP enfrenta alguns desafios relacionados a esses aspectos, os quais precisam que carecem de reflexões em busca de garantir o sucesso da política.

Os resultados desta pesquisa revelam que a resistência inicial aos processos de mudança constitui um desafio na implementação da PNDP nas universidades pesquisadas. Essa resistência decorre, na maioria das vezes, da dificuldade em adaptação às mudanças tecnológicas e normativas, especialmente em um contexto pós-pandêmico, onde as tecnologias digitais se tornaram parte central das práticas organizacionais. Os entrevistados destacaram que tais resistências não apenas refletem barreiras comportamentais, mas também apontam para fragilidades estruturais, como a falta de estratégias que promovam sensibilização e diálogo eficazes desde os estágios iniciais. Estudos prévios corroboram esses achados, indicando que a ausência de alinhamento entre os objetivos das políticas e as práticas institucionais exacerbam a dificuldade de engajamento dos servidores (Camões, 2013).

Outro aspecto relevante identificado na análise é a baixa motivação e compreensão dos servidores sobre o propósito das iniciativas de desenvolvimento de pessoal, comprometendo sua adesão e participação ativa. Os dados indicam que muitos servidores não compreendem claramente os benefícios ou a relevância das iniciativas, sugerindo que falhas na comunicação interna e na sensibilização são elementos estruturantes desse problema. Essa lacuna reforça a desconexão entre a formulação das políticas e sua implementação nos níveis operacionais, conforme também identificado por Camões (2013). A literatura destaca que a motivação dos atores envolvidos depende diretamente de sua percepção de valor em relação às políticas (Lotta, 2014). Modelos adaptativos, como proposto por Lipsky (1980), ressaltam que a capacitação e o empoderamento dos implementadores são essenciais para que eles atuem como agentes de transformação, parecendo ausente no caso analisado.

A pesquisa também apontou que a liderança dedicada é um fator diretamente relacionado para o sucesso da implementação (Camões, 2013). Os entrevistados enfatizaram que a ausência de gestores com foco exclusivo nas iniciativas compromete a continuidade e a consistência das ações, evidenciando a falta de priorização e alocação de recursos humanos estratégicos. Esse achado é reforçado por Camões (2013), que argumenta que, sem lideranças proativas e empoderadas, as políticas de desenvolvimento de pessoas tornam-se mais vulneráveis a falhas na execução. A literatura também reforça a relevância de lideranças setoriais, destacando seu papel como mediadoras entre os objetivos estratégicos e as práticas operacionais (Lima & D'Ascenzi, 2019). Nesse contexto, a falta de gestores comprometidos afeta diretamente a capacidade de mobilizar os servidores e superar barreiras culturais e organizacionais.

Os achados da pesquisa contribuem para a literatura ao oferecer uma análise detalhada das dinâmicas institucionais que influenciam a implementação de políticas de desenvolvimento de pessoas, no caso a PNDP. Ao conectar as evidências empíricas com abordagens teóricas, o estudo destaca que desafios como resistência inicial, baixa motivação e falta de liderança são reflexos de fragilidades estruturais que podem ser mitigadas por estratégias adaptativas e participativas. Essas estratégias podem incluir, por exemplo, a promoção de lideranças comprometidas, a criação de espaços de diálogo e a adoção de práticas de sensibilização contínuas. A pesquisa reforça a importância de modelos descentralizados e integradores, como o proposto por Lipsky (1980), para alinhar expectativas institucionais com as demandas operacionais, ampliando as possibilidades de adesão às políticas públicas.

A análise dos dados revelou que a comunicação emerge como um componente estratégico na implementação da PNDP, determinando a capacidade dos servidores em compreender os objetivos e processos da política. Dados obtidos destacam que a ausência de mecanismos assertivos de comunicação compromete a adesão e dificulta o alinhamento entre os atores envolvidos. Essa constatação converge com perspectivas teóricas que posicionam a comunicação como uma dimensão importante na operacionalização de políticas públicas, sobretudo em contextos de elevada ambiguidade (Hargrove, 1975).

Modelos teóricos, como o de Matland (1995), demonstram que uma comunicação estruturada atua na redução de interpretações conflitantes e facilita a convergência entre formuladores e implementadores. Da mesma forma, Pressman e Wildavsky (1973) reforçam o papel da comunicação como uma medida eficaz de implementação, reduzindo lacunas entre formulação e execução. No contexto analisado, os desafios comunicativos expostos refletem não apenas problemas

operacionais, mas também apontam para a necessidade de estratégias que promovam diálogos contínuos e feedback estruturado, especialmente em instituições públicas multicampi, caracterizadas por dispersão geográfica e diversidades culturais.

Outro aspecto identificado na pesquisa se refere à influência da cultura organizacional na implementação de políticas públicas. A análise destaca que a ausência de uma cultura institucional orientada para a capacitação contínua limita a sensibilização dos servidores e, conseqüentemente, a internalização dos objetivos da PNDP. Este achado está alinhado às proposições de Camões (2013), que ressalta que a mudança cultural é essencial para o sucesso de políticas que demandam transformações em valores e comportamentos organizacionais.

Lotta (2019b) destacam que a adaptação dos valores organizacionais às diretrizes das políticas públicas é um processo intrinsecamente desafiador, particularmente em instituições públicas. A literatura reforça que a ausência de consenso em torno dos objetivos dificulta o engajamento coletivo e perpetua práticas organizacionais desconectadas das demandas institucionais (Lotta, 2019a). Este ponto é corroborado pelos dados empíricos, que evidenciam uma lacuna na construção de uma percepção compartilhada sobre a importância da capacitação como elemento estratégico para o desenvolvimento organizacional.

Os resultados também sugerem que a implementação de mudanças culturais exige intervenções específicas, como programas de formação direcionados, campanhas de sensibilização e a criação de incentivos que reforcem a capacitação contínua como um valor organizacional. Alinhando-se ao modelo de Elmore (1980), essas ações devem priorizar o engajamento dos gestores, que desempenham um papel central na formação de um ambiente institucional favorável à mudança.

A análise dos dados demonstra que a autonomia limitada dos setores de gestão de pessoas representa uma dificuldade para a implementação da PNDP. Essa limitação resulta de um cenário de centralização decisória, no qual os gestores intermediários enfrentam dificuldades para ajustar as diretrizes da política às especificidades institucionais. Essa situação reflete um desequilíbrio entre centralização e flexibilidade, com impactos diretos na capacidade de operacionalização do plano.

Teoricamente, a autonomia é amplamente reconhecida como um elemento essencial para a implementação bem-sucedida de políticas públicas. De acordo com Lipsky (1980) discricionariedade é importante para os implementadores adaptarem políticas às demandas locais, enquanto Matland (1995) argumenta que, em cenários marcados por alta ambiguidade, a autonomia dos implementadores é um fator que corrobora para evitar interpretações engessadas e promover soluções contextuais. Os dados reforçam essas perspectivas, ao revelar que a falta de flexibilidade não apenas restringe a capacidade operacional, mas também desmotiva os gestores ao privá-los de ferramentas para lidar com os desafios específicos de seus contextos.

Por outro lado, Hill e Hupe (2017) enfatizam que a autonomia eficaz depende de objetivos estratégicos bem definidos e de mecanismos claros de coordenação. A ausência desses elementos, conforme identificado na pesquisa, cria lacunas entre os diferentes níveis da burocracia, resultando em processos desarticulados e ineficazes. Camões (2013) complementa essa análise ao apontar que a centralização excessiva compromete o empoderamento dos gestores intermediários, afetando a consistência e a motivação na implementação de políticas como a PNDP.

A **lente política** prevê a identificação dos fatores associados ao poder, à influência, à barganha, à negociação inter e intragrupos (Yanow, 1990). A lente

política aborda a dinâmica de poder entre diferentes grupos e atores, esta lente aceita o conflito como um componente natural das relações humanas. Esta lente possibilita explorar como os atores interagem, se relacionam e negociam na arena de implementação, revelando como esses processos influenciam o resultado das políticas. A partir dos dados coletados, foi possível identificar duas categorias: a primeira denominada, poder, influência e interesses; e, a segunda, construção de coalizões e negociações, conforme descrita na Figura 13, que detalha também as subcategorias identificadas.

### Figura 13

*Síntese dos resultados a partir da lente política*

Categorias	Subcategorias
Poder, influência e interesses	a) poder de influência das decisões superiores acerca da alocação dos recursos; b) necessidade de instrumentos que auxiliem o planejamento para priorização das ações a serem executadas.
Construção de coalizões e negociações	a) Necessidade de sensibilização sobre a importância de adaptações às políticas; b) Diálogo contínuo para adequações regulamentares e suporte na implementação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesta lente, a primeira categoria vai destacar o poder da gestão superior presente nas decisões, especialmente no que tange a alocação de recursos, ou na indicação de responsáveis pelos setores que atuam frente a implementação. Desta primeira categoria, emergiram duas subcategorias: uma sobre a influência das decisões superiores sobre os recursos humanos e orçamentários; a outra sobre a necessidade de critérios e instrumentos que visem a priorização de ações que se adequem à realidade local.

Sobre **poder e influência** foram destacadas especialmente a questão cultural de uso do poder para determinar a indicação de gestores para assumir a pasta

responsável pela implementação da política. Outro destaque foi a alocação de recursos para atender a demandas específicas de alguns setores, em detrimento de ações que poderiam ser utilizadas para ações coletivas.

Então, assim, autonomia a gente não tem para fazer esse curso ou esse outro, não. É o que já tem, já tem edital, não é? [...] a gente não tem esses recursos para, por exemplo, ter um curso tal, ter interesse em participar fora do Estado, não tem esse, essa [...] limitação de dinheiro, limitação cultural, não é? (E-5)

A gente tem muitos resquícios dessa aproximação entre as pessoas e isso acaba prejudicando a gestão do trabalho, a gestão dos resultados, a gestão do desempenho e do desenvolvimento institucional. Se não houver um apoio da gestão superior no sentido de conscientizar o trabalho voltado para essa política, nada adianta. Quando eu falo isso, estou falando de destinar recursos, e possibilitar um planejamento real de como as coisas devem acontecer, democráticas, e não de qualquer jeito, ou para satisfazer um setor em detrimento de toda a universidade. (E-7)

Por exemplo, até então [...] tinha uma política de só indicar docente para essa diretoria. [...] Só que a gente sabe que o docente não tem a dedicação dele para cá, porque ele tem aulas, tem essas outras coisas com a pesquisa e extensão, que eles não abrem mão que depois prejudicam as progressões dele na carreira. E por causa disso ficou meio

que a desejar. Como não tem dedicação exclusiva para tocar uma diretoria em algum canto, vai estourar. (E-4)

Percebe-se que a influência das decisões superiores sobre os recursos fora mencionada como obstáculos para a implementação eficaz da PNDP. Assim, observa-se que o apoio da alta gestão é primordial para o planejamento funcionar, e esse planejamento é citado como uma necessidade de instrumentalização para que as prioridades de capacitação tenham respaldo.

Então eu vislumbro que um dos principais problemas é esse clientelismo que ainda perdura na cultura organizacional e que uma forma de quebrar esse clientelismo seria a gente de fato ter instrumentos para formalizar para planejar para acompanhar, esses enfim essa gestão. (E-7)

Olha parece que há a necessidade de conscientizar a vida toda, porque ano passado mesmo, por interesse de um setor, o recurso foi gasto sem nem consultar a gente do RH. Dificulta nossa vida, que tenta utilizar alguns critérios e instrumentos para utilizar o recurso, assim não dá para fazer o que tem que ser feito. (E-5)

Pode ser recurso, pode ser questões políticas mesmo, perseguição ou às vezes a questão política também interfere nesse fator do orçamento, por exemplo, o diretor do campus dizer não esse curso aqui não é para ser ofertado, eu quero que oferte esse ou esse recurso não é para fazer curso vamos pagar diárias para não sei quem viajar para um congresso

e tal porque ele precisa dessa capacitação, mas qual critério é utilizado.

(E-10)

Percebe-se que no caso das instituições pesquisadas ainda há um poder de influência que intervêm diretamente na forma como os recursos são gastos com a PNDP. Segundo os relatos, fica evidente que há a necessidade de critérios técnicos e transparentes para utilização dos recursos para as ações de desenvolvimento, e principalmente, que esses critérios sejam acatados pela gestão superior.

Ainda na lente política, foi possível identificar outra categoria, a **construção de coalizões e negociação**, destacando a necessidade de convencimento dos gestores e servidores sobre a importância da PNDP, bem como, o suporte e diálogo com o órgão central para superação dos desafios de implementação. A relação com o MGI e o suporte recebido recebe diferentes pontos de vista, alguns entrevistados destacaram a relação como positiva, enquanto outros destacaram como um diálogo frágil.

O SIPEC é com o MGI. Eu acho que a equipe lá eu não conhecia, mas acho que eles foram um dos precursores de estar fazendo as implementações dessa forma de estar fazendo oficina direta fazendo lives. (E-9)

Olha vou te contar, a chegada do novo decreto foi mal-informado. Nós não fomos informados, não é mesmo? Como fazer o processo? Nós não fomos capacitados em como fazer o processo. E, essa comunicação ainda não existe e ela é importante porque a gente está na base. O chamado chão de fábrica somos nós, então somos nós é que vamos

executar. Então somos nós é que sabemos quais são os gargalos. Então essa comunicação para mim ainda falha. (E-6)

Há diálogo com o MEC, do campus com o servidor do MEC, que eu digo SIPEC/MGI. Hoje a comunicação com MGI relacionada ao PNDP e PDP, eu vejo que com bons olhos.

Neste contexto, observa-se que de alguma forma o MGI apesar de ter como objetivo na PNDP a aproximação com os órgãos, essa relação ainda é vista como distante por alguns gestores. Por conseguinte, é possível perceber que diversos canais são criados para ajudar nessa questão e interação entre o órgão central e os demais órgãos, “se bem que agora tem o transformaGov que é um canal muito importante de diálogo” (E-6), ou ainda, “a rede conecta criada pelo MGI tem auxiliado bastante nesse diálogo e aproximação entre nós e eles” (E-7). Outro ponto destacado pelas falas dos entrevistados foi a necessidade de convencer os gestores e servidores sobre a importância das novas políticas e sistemas, foi um aspecto que interferiu no processo de implementação.

Principalmente no ano passado, onde a gente precisou envolver esses atores, as unidades gestoras que são responsáveis pela inserção das informações no portal. Nossa foi muito difícil. Então a gente precisou fazer um trabalho de sensibilização. Lives, reuniões para a gente poder sensibilizar esses atores de que eles faziam parte da construção. (E-2)

Teve também um exemplo de colegiado de curso vou falar em microculturas que fez uma resolução um colegiado. Nós colegiado tal

informamos a gestão que não vamos adotar o PDP. No ano seguinte precisava afastar a professora a instituição negou. Aí sim, você percebe que precisa conversar e compreender as realidades deles para tentar ajudar. (E-9)

Na prática não só o RH tomou mais autonomia [...], mas os próprios setores, eu acho que também tiveram essa responsabilidade de se inserir no processo de planejamento das capacitações do órgão. (E-10)

Observa-se que, em geral, o fator político é facilitador e dificultador do processo de implementação, implicando a necessidade de estabelecer uma gestão mais técnica e profissional, com planejamento bem definido e critérios claros para evitar o favorecimento de necessidades individuais, em detrimento das coletivas. Ainda, é necessário haver o diálogo contínuo entre a alta gestão, as unidades de gestão de pessoas, os setores e o suporte do MGI, para a implementação eficaz da PNDP.

A análise da implementação da PNDP nas universidades investigadas, através da lente política e dos modelos analíticos em políticas públicas, destaca a complexidade inerente ao processo de implementação. A lente política, enfatiza a dinâmica de poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha entre os atores envolvidos.

Os resultados desta pesquisa indicam que a centralização das decisões superiores, especialmente no que se refere à alocação de recursos humanos e financeiros, apresenta-se como um desafio estrutural no processo de implementação da PNDP. Essa centralização, frequentemente influenciada por interesses individuais, foi apontada pelos entrevistados como um fator que dificulta a priorização de ações

estratégicas e compromete a autonomia institucional. A literatura oferece suporte a essa análise, evidenciando que a centralização excessiva em políticas públicas brasileiras gera distorções na definição de prioridades e no uso de recursos (Sousa *et al.*, 2022). Os modelos teóricos reforçam que a descentralização e a autonomia local são essenciais para mitigar os impactos negativos de decisões unilaterais, especialmente em contextos marcados por ambiguidade e conflito (Lotta, 2019a). Nesse sentido, o planejamento técnico se destaca como uma solução fundamental para garantir uma gestão mais racional e alinhada aos objetivos institucionais (Dye, 2010).

Os resultados também destacam uma lacuna no que diz respeito à disponibilidade de instrumentos que auxiliem o planejamento para a priorização de ações. A ausência de ferramentas estruturadas impede o alinhamento entre as iniciativas e os objetivos estratégicos da política. Os dados coletados a partir das entrevistas revelaram que a implementação da PNDP requer mecanismos que formalizem e orientem o processo de gestão, permitindo o monitoramento e a avaliação contínuos das ações executadas. A literatura reforça a importância do planejamento racional, com critérios bem definidos, como um componente essencial para assegurar previsibilidade e legitimidade nos processos decisórios (Dye, 2010; Hill e Varone, 2017). Outro aspecto relevante é a articulação entre os diferentes níveis de gestão, que exige instrumentos capazes de promover uma visão compartilhada e uma coordenação efetiva. A pesquisa sinaliza que a falta de ferramentas de monitoramento e avaliação não só dificulta a priorização de ações, mas também enfraquece o engajamento de servidores e gestores.

Evidenciou-se que a sensibilização pode ser uma estratégia para superar resistências à implementação de políticas públicas. A resistência às mudanças,

associada à falta de compreensão sobre o papel dos atores no processo, compromete o alinhamento entre os objetivos estratégicos e as práticas institucionais. Hargrove (1975) afirma que a implementação exige não apenas mudanças técnicas, mas também transformações culturais e comportamentais. A sensibilização é, portanto, uma etapa importante para engajar gestores e servidores, criando consenso e promovendo maior adesão às iniciativas. Matland (1995) e Sousa *et al.* (2022) argumentam que o diálogo e a negociação contínuos são indispensáveis para construir consenso e diminuir ambiguidades, especialmente em contextos de alta complexidade.

Observa-se, ainda, a necessidade de um diálogo contínuo entre gestores, servidores e o órgão central, destacado como um elemento que busque promover adequações regulamentares e suporte técnico, fundamental no contexto de implementação local. A comunicação inadequada e a ausência de capacitações específicas foram mencionadas como barreiras à implementação eficaz da PNDP. A literatura reforça que o diálogo contínuo é essencial para ajustar normativas às realidades locais e fortalecer a governança pública (Hill e Varone, 2017; Matland, 1995). Lipsky (1980), complementa essa perspectiva ao enfatizar que os servidores na base possuem conhecimento prático indispensável para adaptar políticas às demandas do cotidiano, tornando o diálogo um elemento indispensável.

A abordagem pela **lente estrutural** permite uma compreensão sobre as dinâmicas organizacionais, focado em aspectos como a alocação de recursos e as linhas de autoridade e controle (Yanow, 1990). Utilizando-se dos dados das entrevistas, foram identificadas as principais categorias e subcategorias que emergem dessa análise. Na Figura 14 são apresentadas essas categorias e subcategorias, seguido por um esboço de introdução para cada uma delas.

## Figura 14

### *Síntese dos resultados da lente estrutural*

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Alocação de Recursos	a) Falta de recursos financeiros b) Necessidade de orçamentos mais amplos c) Gestão eficiente dos recursos disponíveis d) Falta de recursos humanos
Linhas de Autoridade e Controle	a) Estrutura de cadastradores e validadores b) Estrutura de gestão adequada

Fonte: Elaborado pelo autor.

No caso da **alocação de recursos**, dois emergem com maior frequência dos dados, a questão financeira, e a de recursos humanos. A falta de recursos financeiros foi um problema recorrente mencionado por todos os entrevistados. Esta subcategoria reflete a dificuldade enfrentada pelas universidades federais em assegurar o financiamento necessário para implementar a PNPD. A carência de fundos impacta diretamente a capacidade das instituições de oferecer programas de desenvolvimento e capacitação para seus servidores.

Se dentro dos limites de recursos que eu tenho, que já são poucos, eu não tenho segurança, se eu vou terminar o ano com aquele recurso, se eu vou conseguir cumprir o planejamento (E-7)

Bom, a questão do recurso é porque ele é [...] pequeno ainda. Devido ao montante ser pequeno para a demanda de formação, um outro gargalo para a formação é a questão desse orçamento (E-1)

(E-5)

Hoje eu acho que o nosso maior problema é esse, [...] a questão orçamentária que nos limita. (E-2)

Ainda, neste sentido orçamentário, os entrevistados destacaram a necessidade de orçamentos mais amplos para a implementação da PNDP. Orçamentos limitados restringem a capacidade das universidades de desenvolver programas abrangentes e contínuos de capacitação, comprometendo a qualidade do desenvolvimento profissional oferecido aos servidores.

O recurso da capacitação da UFT em 2000 [...] acho que era 800 mil reais. E aí hoje é 250. Era por aí caiu bastante porque tem que pegar de um lugar e botar em outro. Não vai ter mais recurso e eu acho que o recurso de capacitação ainda tem que manter ou aumentar. Pelo menos retornar o que era antes. (E-9)

Pelos dados expostos, entende-se que a gestão eficiente do limitado recurso financeiro ofertados para a execução das ações de desenvolvimento, são imprescindíveis para a implementação bem-sucedida da PNDP. A alocação estratégica e a administração adequada dos recursos financeiros e humanos podem contribuir para que as prioridades do desenvolvimento de pessoal sejam atendidas de forma mais eficaz.

Na minha visão a gente precisaria ter uma gestão com método, uma gestão com instrumentos, uma gestão com planejamento que, de fato, fosse seguido. Porque esse é um grande problema de qualquer planejamento, é você planejar e você esquecer dentro de uma gaveta, você não utilizar ele. E não tô falando só do planejamento em si, é a

questão, também, de saber como utilizar os recursos da melhor maneira possível, para isso é necessário ter estratégias e instrumentos de gestão, que possam atender nossas demandas de desenvolvimento. (E-7)

Ainda, cabe mencionar que além da falta de recursos financeiros, a carência de recursos humanos também foi um problema mencionado por todos os entrevistados. A insuficiência de pessoal para gerenciar e executar os programas de desenvolvimento compromete a capacidade das universidades de implementar a PNDP.

Talvez tivessem mais servidores para ajudar, contribuir aí na execução, na operacionalização. É, e assim, o que a gente comenta, o nosso objetivo é se tornar uma escola de governo, mas como que eu vou me tornar uma escola de governo com um número de pessoal tão limitado que a gente está praticamente? (E-2)

Mas por enquanto a gente não tem condições nem de atender àquilo que está posto no decreto. Mas, tem boas expectativas, assim, principalmente ligada a que a gente tenha uma força de trabalho maior e que a gente tenha condições de implementar. Por enquanto a gente está numa fase que parece que... Uma fase que nunca vai acabar, mas vai acabar. Uma fase difícil. (E-8)

Primeiro são pessoas nós não temos tido braço suficiente para atender as demandas que surgem a cada dia. (E-3)

No que tange a categoria sobre as **linhas de autoridade**, a estrutura de cadastradores e validadores nas unidades para o PDP foi destacada como uma prática importante. Esta subcategoria enfatiza a necessidade de uma estrutura organizacional clara e bem definida para facilitar a implementação da PNDP, garantindo que os processos sejam seguidos corretamente e que os objetivos do programa sejam alcançados.

Hoje os agentes responsáveis pela elaboração do PDP ficam assim subdividido. De forma subdivide ela delega para as unidades para indicar um cadastrador e um validador das demandas. O cadastrador vai juntamente com o chefe da unidade levantar as demandas de formação e licenças. E o validador ou o mesmo chefe da unidade ele vai validar essas demandas. Então está ratificado. Fica de forma que delega para as unidades e as unidades se subdelegam com validadores e cadastradores. Ter esse papel bem definido, é algo que não pode deixar de ter na universidade, senão haverá muitos conflitos internos. (E-1)

Uma estrutura de gestão eficiente e adequada é fundamental para a implementação da PNDP, conforme destacado pelos entrevistados. Isso inclui a definição clara de responsabilidades, a coordenação entre diferentes unidades e a supervisão contínua das atividades relacionadas ao desenvolvimento de pessoal.

Posso citar esse fator de que dessa falta de comprometimento das chefias dos setores de fazer a sugestão, por exemplo, de que o meu

setor precisa disso. Então assim o PDP hoje ele está sendo na universidade, ele está sendo cumprido como se fosse marcar alguma coisa numa tabela que eu tenho que fazer, e é necessário ter uma gestão comprometida para a coisa funcionar. (E-8)

A análise das categorias e subcategorias a partir da lente estrutural de Yanow revela os desafios e necessidades enfrentados pelas universidades federais na implementação da PNDF. A alocação de recursos e as linhas de autoridade e controle emergem como áreas que demandam atenção e aprimoramento contínuo para garantir o sucesso do programa. Para superar tais desafios, é necessário aumentar os recursos financeiros disponíveis para a formação dos servidores e garantir uma gestão eficiente desses recursos. A estrutura de gestão deve ser fortalecida para garantir a implementação eficaz do PDP, com uma clara definição de responsabilidades e controle.

A análise dos dados revela que segundo os entrevistados, as restrições orçamentárias comprometem diretamente a execução de programas de capacitação e outras ações estratégicas. Essa dificuldade encontra respaldo na literatura, que aponta a insuficiência de recursos como uma barreira recorrente em políticas públicas (Hargrove, 1975; Hill e Varone, 2017). Outro ponto relevante refere-se à necessidade de ampliação orçamentária. Os entrevistados destacaram que os recursos atuais não acompanham o crescimento das demandas institucionais, evidenciado, por exemplo, pela redução no orçamento de capacitação ao longo dos anos. Matland (1995) argumenta que orçamentos insuficientes geram conflitos e comprometem a eficácia das políticas. Esse cenário evidencia uma desconexão entre o planejamento estratégico e a realidade prática das universidades, sugerindo que políticas públicas

eficazes dependem de orçamentos consistentes e alinhados às necessidades institucionais.

Além da insuficiência de recursos, a gestão eficiente dos meios disponíveis foi apontada como um desafio recorrente. A falta de práticas de planejamento e monitoramento foi identificada como um obstáculo que compromete a execução das ações planejadas. Esse achado é identificado também nos relatórios de execução, e condizem com o que Dye (2010) e Hill e Varone (2017) enfatizam sobre a eficiência na administração de recursos, que requer planejamento estratégico e o uso de instrumentos de monitoramento contínuo. Pressman e Wildavsky (1973) argumentam que a ausência de métodos eficazes para a gestão de recursos disponíveis tende a gerar ineficiência e insatisfação.

A falta de recursos humanos é outra barreira destacada pelos entrevistados, que relataram sobrecarga das equipes existentes e dificuldades na execução das ações da PNDP. Essa carência é corroborada por Lipsky (1980), que discute como a insuficiência de pessoal impacta diretamente os implementadores de políticas públicas, exigindo escolhas difíceis sobre as demandas a serem atendidas. Esses dados apontam para a necessidade de fortalecer as equipes por meio de investimentos em contratação e capacitação, em vistas de garantir que as demandas sejam atendidas.

No que se refere à estrutura de cadastradores e validadores, os dados revelam que essa configuração e definição de papéis é um elemento importante para registrar e validar as demandas do PDP, alinhando-as às necessidades institucionais. Essa descentralização delega responsabilidades às unidades, promovendo maior participação e autonomia no levantamento de demandas. Entretanto, foram identificados desafios, como a falta de clareza nas atribuições e conflitos internos.

Esses resultados estão alinhados às discussões de Hill e Varone (2017) e de Sousa *et al.* (2022), que apontam que uma hierarquia bem definida é indispensável para a coordenação eficaz de políticas públicas. Observou-se a nova estrutura elaborada para atuação dos cadastradores e validadores, sem treinamento adequado e suporte técnico contínuo, pode resultar em desmotivação e dificuldades na execução da PNDP.

Já a estrutura de gestão identificada aponta para a dificuldade de comprometimento de algumas chefias e a ausência de supervisão como barreiras para a implementação da PNDP. Observou-se que, em muitos casos, as ações do PDP são tratadas como uma formalidade burocrática, sem o engajamento necessário para sua execução estratégica. Pinto *et al.* (2014) reforçam que o comprometimento de gestores é um fator que contribui para alinhar ações operacionais às diretrizes estratégicas, enquanto Dye (2010) destaca a importância de estruturas que garantam supervisão contínua e definição clara de responsabilidades. Esses achados indicam que a ausência de mecanismos de supervisão e liderança comprometida pode resultar em práticas desarticuladas que podem reduzir a efetividade das ações.

A **abordagem sistêmica** permite uma compreensão das interações e interdependências entre diferentes organizações e atores, além de destacar a complexidade inerente ao processo político. A seguir, apresenta-se na Figura 15 a síntese dessas categorias e subcategorias, seguido por um esboço de introdução para cada uma delas.

## Figura 15

### *Síntese dos resultados a partir da lente sistêmica*

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Interdependência entre Organizações	a) Interação com o MGI b) benchmarking com outras universidades
Complexidade do Processo	a) Desafios sistêmicos na adaptação das políticas às especificidades das universidades.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a **interdependência entre organizações**, a interação com o MGI foi mencionada como ponto positivo ou negativo nas entrevistas. Esta subcategoria destaca a importância da colaboração entre as universidades federais e o MGI para a implementação eficaz da PNDP. A cooperação institucional facilita a troca de informações, o alinhamento de objetivos e a implementação de políticas consistentes.

Ela é totalmente distante, não existe essa relação. Você não tem um link direto com o SIPEC que até para chamar é uma dificuldade. O SIPEC implementa coisas e é de cima para baixo. (E-8)

É precário o diálogo com o SIPEC. Embora nós tenhamos um retorno muito rápido de dois, três dias, mais ou menos, quando a gente tem dúvidas, quando a gente precisa de alguma autorização para a gente desenvolver a política, é bem rápido o retorno deles. Mas é por e-mail. Única e exclusivamente por e-mails. (E-2)

Eu fiquei satisfeito [...] às vezes o Central SIPEC dava problema [...]. E aí eles resolviam rápido assim com uma bagunça que tinha. Às vezes a gente envia todos os órgãos lá no Portal SIPEC eu falava para eles lá eles... Passavam alguns dias eles tiravam só enviam nós. (E-9)

O contato com outros órgãos e universidades foi outro ponto positivo mencionado pelos entrevistados. Esse diálogo que aproxima as instituições promove ganhos positivos, a partir das trocas de experiências.

No ano passado, o governo fez algo muito interessante, um projeto chamado Conecta a Gente, em que eles faziam apresentações dos relatórios das propostas. Vejo também que o governo agora lança alguns grupos de WhatsApp, isso do próprio governo, não só daqueles grupos que a gente se socorria né? Que também ajuda na comunicação, mas ainda assim eu estou falando para além disso é uma comunicação. (E-6)

Hoje em dia eu fico mais próxima das realidades de outras instituições de ensino, [...] esse contato com outras instituições em fóruns é muito importante para o aprendizado e aprimoramento de nossas ações enquanto instituição. (E-8)

No contexto da **complexidade do processo**, a necessidade de adaptar as políticas nacionais às realidades locais das universidades foi destacada nas entrevistas. Esta subcategoria evidencia a complexidade envolvida na implementação da PNDP, uma vez que as políticas nacionais precisam ser ajustadas para atender às particularidades e necessidades específicas de cada instituição, sobretudo em casos como instituições alocadas na Região Norte do Brasil. A adaptação contextual mostra-se primordial para garantir a eficácia e relevância das políticas implementadas.

Na verdade, percebe ainda em outras ações que a Central SIPEC faz. De elas terem um cuidado maior nessas implementações, de ver a realidade das universidades. Dos institutos também. Eu acho mais universidade porque a universidade é mais caótica do que institutos. Até pela natureza. (E-9)

A realidade das universidades federais e institutos são totalmente diferentes da realidade dos demais órgãos. (E-6)

A minha recomendação para o SIPEC é que tivesse esse olhar para as universidades, entendesse percebesse que ela é uma estrutura organizacional totalmente diferente das outras e que por isso ela precisa ser demandada de uma forma diferente do que é demandada aos outros. (E-3)

Percebem-se os desafios da lente sistêmica na adaptação das políticas às especificidades das universidades, evidenciando as dificuldades enfrentadas pelas instituições na interpretação e aplicação das políticas nacionais em contextos diversos. A análise das categorias e subcategorias a partir da lente sistêmica de Yanow revela os desafios e oportunidades enfrentados pelas universidades federais na implementação da PNDP. A interdependência entre organizações e a complexidade do processo político emergem como áreas que requerem atenção contínua para o sucesso do programa.

Os resultados evidenciam que a interdependência entre organizações é um elemento que está relacionado com a implementação da PNDP, especialmente no que diz respeito à interação das universidades com o Ministério da Gestão e Inovação

(MGI) e às práticas de benchmarking entre instituições de ensino. Embora existam iniciativas que fomentam a cooperação institucional, foram identificadas limitações que afetam a eficácia do processo de implementação.

A interação com o MGI é descrita como essencial para o suporte técnico e a resolução de demandas operacionais, mas apresenta deficiências de diálogo no âmbito estratégico. Os entrevistados destacaram que, apesar da agilidade no atendimento via e-mail, a falta de canais de comunicação mais estruturados, como um sistema integrado, dificulta a coordenação de ações e a resolução de questões mais complexas. Essas observações corroboram com as análises de Lotta (2019b), que destacam que a colaboração eficaz entre diferentes níveis de governança é indispensável para reduzir ambiguidades e alinhar diretrizes institucionais. No entanto, Pressman e Wildavsky (1973) alertam que a ausência de canais de diálogo pode gerar desconexões entre os formuladores de políticas e os implementadores, comprometendo a implementação eficiente. Nesse sentido, os dados sugerem que uma interação mais estruturada e estratégica com o MGI é necessária para promover maior alinhamento entre os objetivos da PNPD e as práticas locais.

A inter-relação com outras universidades foi apontada como uma prática positiva, facilitando a troca de experiências e o aprendizado organizacional. Os fóruns e redes interinstitucionais foram destacados como espaços que permitem a adaptação de práticas bem-sucedidas e o aprimoramento das ações institucionais. Mota (2020) argumenta que essa troca de experiências é fundamental para promover a inovação e a adaptação em políticas públicas, enquanto Yanow (1990), em sua abordagem interpretativa, enfatiza que a troca de experiências constrói significados compartilhados, reduzindo discrepâncias na interpretação das políticas. Esses elementos reforçam a importância da cooperação horizontal como um mecanismo

complementar à governança vertical, promovendo maior flexibilidade na implementação da PNDP.

Os resultados indicam também que a complexidade do processo de implementação da PNDP está relacionada aos desafios de adaptar as diretrizes nacionais às especificidades das universidades federais. Os entrevistados enfatizaram que a realidade dessas instituições difere significativamente de outros órgãos da administração pública, demandando políticas mais flexíveis e contextualizadas. Essa necessidade é particularmente evidente pelas características acadêmicas e administrativas específicas desse ambiente de trabalho que podem agravar os desafios da implementação.

A literatura oferece suporte a essas observações, destacando que a implementação de políticas públicas é um processo iterativo e dependente do contexto (Lipsky, 1980). Em ambientes marcados por alta ambiguidade, como o das universidades federais, a flexibilidade na interpretação e aplicação das políticas torna-se essencial para garantir sua relevância e eficácia (Matland, 1995). A ausência de adaptação das políticas às particularidades institucionais foi apontada pelos entrevistados como um fator que contribui para a ineficiência e reduz a adesão às diretrizes nacionais. A análise reforça que a implementação de políticas públicas em contextos diversificados exige abordagens que conciliem o planejamento estratégico centralizado com a autonomia dos implementadores locais, somado à inclusão desses atores na elaboração dos programas e políticas.

Uma análise geral dos resultados nos permite inferir que a implementação da PNDP na UFT e na UFNT é marcada por desafios estruturais, culturais e contextuais que refletem a complexidade do processo. Sob a perspectiva das relações humanas, destaca-se a resistência à mudança, a falta de motivação e o desconhecimento sobre

a PNDP, indicando a necessidade de maior sensibilização e comunicação. Ainda nesta perspectiva, a ausência de lideranças comprometidas e a dificuldade em criar uma cultura organizacional que valorize a capacitação contínua comprometem a adesão dos servidores às diretrizes da política.

Na lente política, a centralização das decisões superiores e a ausência de critérios claros para a alocação de recursos financeiros e humanos aparecem como barreiras à implementação. Essa dinâmica compromete a autonomia institucional e dificulta a priorização de ações estratégicas. A lente estrutural reforça que a insuficiência de recursos e a gestão ineficiente dos meios disponíveis, aliados à carência de pessoal, agravam os obstáculos à implementação da PNDP. Por outro lado, a análise sistêmica evidencia a importância da interdependência entre organizações, destacando a interação limitada com o MGI e as práticas de *benchmarking* entre universidades como elementos que poderiam potencializar a implementação, mas que carecem de estruturas mais robustas e estratégias colaborativas.

A PNDP é implementada de modo fragmentado e enfrenta dificuldades em alinhar suas diretrizes nacionais às especificidades das universidades. A limitada flexibilidade para adaptar as políticas ao contexto local, combinada com a escassez de recursos, gestão e articulação entre os diferentes níveis de governança, reflete a necessidade de estratégias integradas. Dessa maneira, a implementação efetiva requer a combinação de planejamento técnico, autonomia operacional, liderança engajada e a promoção de uma cultura organizacional que valorize a capacitação e a inovação.

### 5.3 O PAPEL DO BME NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP

A segunda parte do modelo teórico-analítico compreende a análise dos fatores propostos por Novato *et al.* (2020), os quais são: fator estrutural, fator humano, fator político e fator sistêmico. Inicialmente, antes de abordar os fatores que influenciaram o processo de implementação pelo BME, evidenciou-se que os gestores responsáveis pela PNDP reconhecem a importância da política para o desenvolvimento institucional, desempenhando papel técnico, gerencial e mobilizador tanto para suas equipes de trabalho quanto para os demais servidores da instituição. Esses achados corroboram outros da literatura, relacionados à importância desse ator no processo de implementação (Novato *et al.*, 2020; Oliveira & Abrucio, 2018), que atua numa camada intermediária entre a formulação e a efetivação da política, na prática (Lotta *et al.*, 2014). Na Figura 16 são apresentados os fatores que influenciaram a implementação da PNDP na UFT e na UFNT, a partir da perspectiva dos BME.

**Figura 16**

*Síntese dos fatores que influenciaram a implementação da PNDP*

<b>Fatores que influenciam a implementação</b>	<b>Categorias identificadas</b>
<b>Fator estrutural</b>	a) Carência de recursos financeiros b) Quantitativo de pessoal c) Estrutura de gestão (compromisso) d) Rotatividade de pessoal e) Ferramentas de planejamento
<b>Fator Humano</b>	a) Motivação dos servidores e gestores b) Iniciativas de valorização e incentivo c) Resistência às novas políticas d) Conscientização e suporte contínuo e) Autonomia dos gestores da PNDP
<b>Fator político</b>	a) Clareza na regulamentação b) Adaptação ao contexto local c) Influência das decisões políticas d) Planejamento e aprendizado
<b>Fator sistêmico</b>	a) Alterações regulamentais b) Cooperação entre esferas de governo

	c) Comunicação precária
	d) Autonomia organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro fator a ser analisado é o **fator estrutural**, que destaca os desafios da carência de recursos financeiros e humanos como uma barreira significativa na implementação de políticas públicas. Segundo Van Meter e Van Horn (1975), a disponibilidade de recursos é imprescindível para definir o rumo do processo de implementação. Os gestores entrevistados destacaram que a limitação orçamentária impede a realização de cursos e a implementação plena das políticas de capacitação. “Hoje o nosso maior problema é a questão orçamentária que nos limita” destaca E-5. Entretanto, E-3 afirma: “utilizamos o recurso que é escasso da melhor maneira que conseguimos”. Uma estratégia observada para lidar com a falta de recursos é o aproveitamento da mão de obra qualificada presente nas universidades, onde servidores multiplicam seus conhecimentos para os demais. Esse projeto, conhecido como “servidor multiplicador” (E-6), é uma forma menos onerosa de ofertar cursos de capacitação e atingir um público maior. O Decreto n.º 9.991/2019 prevê parcerias com universidades públicas para a oferta de capacitações, dada a sua capacidade de disseminar conhecimento. Todavia, essa parceria não está formalizada entre o órgão central, escolas de governo e as universidades UFT e UFNT, conforme observado nos dados da pesquisa.

Além da questão financeira, apesar do quadro de pessoal qualificado presente nas instituições, o quantitativo de servidores responsáveis pela PNDP compromete a execução das políticas, forçando a priorização de tarefas básicas e urgentes. E-10 destaca: “É muita coisa para fazermos, porque não ficamos responsáveis só por essa questão da capacitação, todos os outros serviços de RH são responsabilidade da gente também”. Novato *et al.* (2020) ressaltam a importância do capital humano na

execução de políticas públicas. Contudo, nas instituições investigadas, os recursos humanos necessitam de reforços para enfrentar os desafios impostos pela implementação da PNDP.

Camões (2013) aponta que a baixa disponibilidade de pessoal nos órgãos responsáveis pela implementação interfere no processo. Nos casos bem-sucedidos, a política fortaleceu as equipes de trabalho, enquanto a falta de pessoal foi um obstáculo nos insucessos. Portanto, ressalta-se que apesar do quadro insuficiente, as universidades investigadas demonstraram esforços para implementar a política.

Os servidores nas unidades de gestão de pessoas possuem qualificação técnica para a execução eficiente da PNDP. Porém, a estrutura de gestão também precisa de adequação. E-3 observa que “o quantitativo atual de pessoas sobrecarrega nossas atividades, mas o que falta não é só o quantitativo de pessoal, é um mínimo de pessoas dispostas a colocar em prática a política”. Por isso, segundo o entrevistado, seria necessário não apenas aumentar o número de pessoal, mas também garantir comprometimento e disposição por parte dos envolvidos.

A alta rotatividade de pessoal nas universidades contribui para a descontinuidade e perda de conhecimento institucional. E-7 destaca: “A UFT enfrenta problemas de rotatividade de pessoal”, dificultando a consolidação de políticas e processos a longo prazo. A retenção de pessoal é um desafio, tanto no contexto universitário quanto nas unidades de gestão de pessoas, assim, é válido mencionar que o comprometimento e a competência dos agentes implementadores são essenciais para a implementação das políticas (Van Meter & Van Horn, 1975). Esta questão é particularmente desafiadora na região investigada. E-4 menciona: “Quando a pessoa estava entrando no ritmo e entendendo a política, ela foi removida”. E E-8

complementa: “Muita gente vai embora em pouco tempo, muita gente de fora vem para trabalhar aqui”.

Outro ponto a ser levantado é a ferramenta de planejamento utilizada, o portal SIPEC, que deveria facilitar o processo, mas muitas vezes se torna complexo e moroso. E-1 lamenta que “o sistema que era para ser algo prático tornou-se algo moroso, complexo, trabalhoso”. Essa complexidade desafia os gestores na gestão das demandas de capacitação e na motivação da comunidade envolvida. Houve resistência inicial dos servidores em acessar a plataforma para cadastro das ações de desenvolvimento, dificultando a gestão pelas unidades de gestão de pessoas.

A adaptação às novas diretrizes mostrou-se um processo contínuo e desafiador, especialmente quando há falta de recursos e pessoal para gerir as mudanças. E-10 exemplifica: “Tivemos que deixar de realizar alguns cursos porque não tínhamos equipe suficiente para alterar toda a política”, reforçando a necessidade de suporte contínuo durante as transições. Essa reclamação corrobora o que Novato *et al.* (2020) destacam sobre a importância dos fatores estruturais para a implementação eficaz das políticas governamentais.

Os desafios que influenciam o **fator humano** incluem a motivação dos servidores, considerada fundamental para o sucesso das políticas de desenvolvimento de pessoas (Caminha & Milagres, 2023). Lotta *et al.* (2018) apontam a importância de compreender como os implementadores visualizam sua missão, na prática de implementação. Todavia, muitos entrevistados mencionaram que desafios estruturais e culturais limitam sua atuação, desmotivando frequentemente o trabalho em relação à PNDP. Novato *et al.* (2020) afirmam que os BME desempenham papéis técnicos, gerenciais e motivacionais, sensibilizando os demais servidores da instituição. Embora os relatos tenham mencionado essa aparente desmotivação, eles

confirmam os achados de Novato *et al.* (2020) no sentido dessa atuação ocorrer em múltiplas funções e como motivadores em relação à PNDP.

As iniciativas de valorização e incentivo são vistas como positivas: “A UFT está trazendo políticas de incentivo e de valoração dos seus servidores” (E-3), o que pode aumentar a adesão e o engajamento dos servidores na implementação da PNDP. Dois motivos principais foram identificados nas entrevistas para a adesão dos servidores às ações de desenvolvimento institucionais: o primeiro foi a utilização das horas de capacitação para progressão por capacitação e mérito dos técnico-administrativos; e o segundo, a avaliação de desempenho e progressão na carreira para os docentes.

E-8 menciona: “o regimento interno prevê a quantidade de horas mínimas para progressão docente e estágio probatório”. E-6 acrescenta: “ofertando um curso para todos os servidores logo no início quando ingressam na universidade, o curso de integração dos servidores já ajuda com as horas para progressão, tanto técnico, quanto docente”. Vecchia *et al.* (2023, 2024) indagam sobre a valorização financeira dos servidores, e indicam a motivação dos BME relacionado ao desenvolvimento e reconhecimento profissional. Entretanto, diferente do estudo de Vecchia *et al.* (2023, 2024), os resultados identificados nas falas dos entrevistados estão mais relacionados a uma estratégia utilizada pelos BME para sensibilizar os demais servidores da instituição sobre a importância da PNDP.

A resistência inicial às novas políticas é comum, mas tende a diminuir com o tempo e com trabalhos de conscientização, segundo os entrevistados. E-2 indica que, apesar da resistência inicial, a aceitação das novas diretrizes pode ser alcançada com esforço contínuo: “Eu ainda tenho servidores resistentes, mas eu não tenho mais dirigente resistente”. E-5 observa: “Parece uma coisa cultural mesmo, as pessoas não

querem entender como a coisa funciona”, reforçado por E-3: “falta os servidores compreenderem o que essa política de fato é”. Fernandes e Palotti (2019) destacam a importância da formação e desenvolvimento profissional contínuo para melhorar a eficiência na entrega dos serviços públicos. Neste sentido, evidenciou-se que o primeiro passo é a conscientização institucional sobre a importância da PNDP, partindo do princípio de que ela seja uma prioridade organizacional para os objetivos serem alcançados.

A conscientização e o suporte contínuo aparecem são fundamentais para superar a resistência e implementar as políticas de forma eficaz. E-6 exemplifica a importância de envolver todos os níveis na construção e execução das políticas: “Nós tentamos atender nessa condição. O nosso calendário é participativo”. Uma estratégia destacada é oferecer oficinas, palestras e visitas às unidades para conscientizar sobre o processo de planejamento, esclarecer as possibilidades da política e oferecer suporte aos servidores responsáveis pelo planejamento. Lotta *et al.* (2014) mencionam o papel dos BME como facilitadores na comunicação entre diferentes níveis e departamentos, numa perspectiva relacional, categoria esta que se percebe na implementação da PNDP pelos gestores entrevistados.

Outro ponto a ser destacado é a autonomia dos gestores no processo de implementação, uma vez que a autonomia dos implementadores possibilita que eles se sintam parte do processo e contribuam de maneira significativa para os objetivos institucionais (Oliveira & Abrucio, 2018). Porém, a autonomia na gestão ainda é um desafio que limita a implementação da PNDP. E-4 menciona “as indicações para os cargos” e E-9 comenta que os “recursos que pensamos que íamos usar acabaram sendo direcionados para outro setor”. Portanto, faz-se necessário que a gestão

superior possibilite que os gestores responsáveis pela PNDP atuem com mais autonomia na gestão dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

No que tange ao **fator político**, a clareza na regulamentação é corroborada para a efetiva implementação das políticas (Matland, 1995). No entanto, os resultados indicam que os BME investigados ainda percebem que a PNDP possui pontos não totalmente claros, desafiando-os no processo de adaptação dessa política no momento de efetivá-la. Nesse sentido, uma dificuldade apontada é que ainda há o desencontro entre a regulamentação e a implementação prática no contexto universitário. Conforme E-3, “esta política, assim como outras questões propostas pelo MGI, ainda não sabe como é a realidade da universidade, nossa estrutura é diferente.” E-10 menciona: “tem muita coisa que precisa ser mudada, a realidade nossa não é contemplada no Decreto, mesmo tendo muita coisa lá importante.” Possivelmente, o formato de formulação e implementação da PNDP poderia ter contemplado uma amostra maior de órgãos públicos, visando atender às necessidades organizacionais. Sendo assim, há a necessidade de formular uma política clara em seus objetivos, planejada em conjunto com os formuladores e implementadores numa perspectiva mais participativa, podendo inclusive elaborar modelos alternativos de regulamentos, buscando flexibilizar e atender aos diferentes contextos que a política abarca.

No processo político de adaptação da política ao contexto local de implementação, apesar de a política ser considerada maleável e tranquila de se trabalhar, ainda existem dificuldades em adaptar-se às especificidades locais. “A realidade das universidades federais e institutos são totalmente diferentes da realidade dos demais órgãos,” ressalta E-5, indicando a necessidade de políticas mais personalizadas. Em termos de possibilidades de mudanças, algumas características

da PNPD “são impositivas, muito fechadas” (E-8), mas, “a gente consegue ir adaptando algumas coisas, até porque muita coisa que o Decreto promete mudar, a gente já fazia” (E-6). Novato *et al.* (2020) destacaram em sua pesquisa que algumas metas propostas no processo de formulação são tidas como inalcançáveis pelos implementadores, assim, o papel discricionário e de adaptação da política à realidade local se faz necessário para que a política saia do papel (Oliveira & Abrucio, 2018; Pires *et al.*, 2018).

As decisões políticas no âmbito federal têm uma influência direta sobre a implementação das políticas nas universidades. Um exemplo citado é a pressa em lançar decretos para cumprir metas nos primeiros 100 dias de governo, sem considerar as condições específicas das instituições, gerando problemas como a falta de tempo para preparação e adaptação às novas diretrizes. Observa-se que esse modelo destaca que o formato de formulação e implementação da PNPD surge numa perspectiva *top-down*, muitas vezes desconsiderando as especificidades locais e dificultando a atuação das organizações no processo de implementação. Entretanto, percebe-se haver uma relativa discricionariedade no processo de implementação, em que as políticas tendem a sofrer adaptações, partindo da interpretação daqueles que a implementam (Pires, 2018). A flexibilidade na aplicação das políticas é mencionada como uma necessidade constante. “A política é bem maleável e é uma forma muito tranquila que a gente trabalha com ela” mencionou E-2, reforçando que a maleabilidade facilita a adaptação às realidades diversas das instituições.

Camões (2013) aponta que a maneira como a implementação da PNPD acontece pode desencadear no sucesso ou insucesso dos resultados da política. Dessa forma, os objetivos e regulamentos da PNPD precisam ser cuidadosamente planejados e executados, considerando a realidade institucional e as especificidades

de cada contexto. Com isso, busca-se garantir uma efetiva adesão dos gestores e servidores, bem como a alocação de recursos e suporte necessário para os objetivos serem alcançados.

Um fator destacado como aprendizado relacionado à política é o planejamento, que passou por transformações e atualmente apresenta um meio mais assertivo de planejar as demandas de desenvolvimento. Observou-se que, no decorrer de cinco anos após a implementação, a PNDP apresentou um canal de planejamento que visa coletar a contribuição de todos os envolvidos no processo de implementação. Esse processo requer das unidades de gestão de pessoas, organização para gestão dos dados e motivação dos servidores para participação efetiva no planejamento do PDP. E-4 diz que “a cultura do planejamento está mais visível, e foi com esse novo Decreto que ficou mais evidente.” E-1 complementa: “teve muita reclamação, ainda tem coisa preenchida de tudo quanto é jeito, mas o povo faz e isso é positivo sim.” Nesse sentido, ao contrário do que Camões (2013) e Cabral (2020) destacaram, em atendimento ao novo Decreto, atualmente o processo de planejamento está sendo monitorado pelo órgão central, e, em alguma medida, esse processo tem gerado aprendizados e mudanças de comportamentos no contexto local de implementação.

A análise do **fator sistêmico** aponta que as alterações regulamentares impostas pelo alto escalão, a precária comunicação com outros órgãos responsáveis pela política e a falta de autonomia organizacional são desafios recorrentes. As constantes mudanças nas políticas públicas e na liderança dificultam a implementação consistente das diretrizes (Lotta *et al.*, 2014). E-3 mencionou: “ainda não vejo que ela trouxe facilidades”, refletindo a dificuldade em se adaptar a políticas que mudam com frequência. Desde sua publicação em 2019, o Decreto 9.991/2019 e o formato de gestão da política já passaram por algumas mudanças. E-2 observa:

“Temos que ficar sempre atentos a essas alterações”, enquanto E-10 acrescenta: “pode ser que mudanças venham a ser feitas para melhorias contínuas da PNDP”. Após cinco anos de aprendizado, qualquer alteração significativa na política ocasionará em novos desafios de adaptação pelos implementadores.

A cooperação entre diferentes esferas de governo é importante para a implementação eficaz das políticas (Lotta *et al.*, 2018). E-9 aponta: “O governo federal tem aproximado bastante a relação com as instituições”, sugerindo que a proximidade e o diálogo constante podem facilitar ajustes necessários e respostas rápidas às demandas das universidades. Não obstante, a comunicação ainda não é vista por todos como próxima e assertiva, apesar dos esforços realizados. E-5 considera que a comunicação “ainda é precária”. Esse resultado é consistente com os achados de Cabral (2020), que evidencia a falta de mecanismos eficazes para aproximar o órgão central dos demais órgãos e entidades. Redes de comunicação como “TransformaGov” (E-6) e “LaboraGov” (E-8) têm sido criadas para melhorar essa interação, sinalizando esforços para enfrentar esses desafios.

As universidades não possuem autonomia suficiente para adaptar as políticas às suas necessidades específicas. E-8 ilustra que “quando a gente realmente de fato precisou dessa autonomia para gerir os nossos recursos, foi imposto que seria assim”, evidenciando a centralização das decisões que impacta a autonomia das instituições. Diferentemente de políticas descentralizadas, como o Reuni, onde houve maior autonomia para gestão na implementação (Novato *et al.*, 2020), a autonomia administrativa das universidades na implementação da PNDP ainda é limitada. Em vista disso, faz-se necessário que a construção de um programa governamental reconheça as especificidades locais de implementação para a política ser exequível em diferentes realidades.

Percebeu-se, em geral, que a implementação da PNDP nas universidades federais investigadas enfrenta desafios relacionados a fatores políticos, de fatores ligados à estrutura organizacional, fatores humanos e fatores sistêmicos. Outra percepção que se pode citar é o fato de os fatores estarem interligados entre si, de modo que fatores estruturais ocasionam desafios relacionados a fatores humanos, ou relativos a questões políticas, e/ou vice-versa.

Neste sentido, ressaltam-se os desafios identificados no processo de implementação da PNDP pelos BME das universidades federais do Tocantins estão relacionados a questões como: à falta de clareza na regulamentação; a ausência de flexibilidade nas políticas; aos recursos inadequados; à estrutura de gestão ineficiente; à descontinuidade política; à autonomia organizacional limitada e à desmotivação dos servidores. Caso as instituições passem a reunir elementos para sanar esses desafios, possivelmente eles encontrarão elementos essenciais para o sucesso da implementação. Destaca-se, ainda, a cooperação entre diferentes esferas de governo e o suporte contínuo aos servidores são fatores que também contribuem para superar as resistências e adaptar as diretrizes às realidades específicas das instituições.

## 6. CONCLUSÃO

Esta tese teve como objetivo principal analisar como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão.

A análise da implementação da PNDP nas universidades federais UFT e UFNT revelou diversos aspectos e desafios. Primeiramente, foi evidenciado que a clareza na regulamentação e a flexibilidade na aplicação das políticas são fundamentais para adaptar-se às realidades específicas das universidades. Contudo, as decisões políticas no âmbito federal muitas vezes não consideram as particularidades locais, o que dificultou a implementação eficaz das diretrizes, promovendo um desencontro entre o proposto e o colocado em prática.

Os resultados da pesquisa iniciam destacando que o Decreto n.º 9.991/2019 estabelece a PNDP, definindo diretrizes para o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos, alinhamento das ações de desenvolvimento com as necessidades organizacionais e individuais, e promoção de uma cultura de aprendizagem contínua. No contexto das universidades federais do Tocantins, UFT e UFNT, observou-se uma tímida evolução na implementação da PNDP. A UFT, após um ano inicial, em 2020, que foi desafiado pela pandemia de Covid-19, demonstrou uma recuperação progressiva com aumento no número de ações cadastradas e mais eficiência na execução. A UFNT, separada administrativamente da UFT em 2023, apresentou uma taxa de execução considerável, apesar de menos ações cadastradas.

Não restam dúvidas de que a PNDP tem se mostrado uma iniciativa eficaz para o desenvolvimento de servidores na administração pública federal, promovendo

melhorias na gestão pública. Porém, desafios persistem, incluindo a descrição precisa das necessidades de desenvolvimento, a integração das diversas escolas de governo federais e a adaptação rápida às frequentes alterações na legislação. A mensuração contínua do impacto das ações de desenvolvimento e a implementação de mecanismos de avaliação robustos ainda não são promovidos pelos órgãos investigados, e são elementos considerados necessários para garantir a eficácia contínua da política.

A análise da implementação da PNDP nas universidades federais pesquisadas, UFT e UFNT, a partir das quatro lentes (relações humanas, política, estrutural e sistêmica), revela uma série de desafios que afetam a eficácia da política em diferentes níveis. Cada lente proporcionou *insights* complementares que, ao serem integrados, apontam para a necessidade de abordagens mais holísticas e adaptativas no planejamento e execução da política.

Sob a lente das relações humanas, identifica-se a relevância de fatores comportamentais, como resistência à mudança, falta de motivação e carência de uma cultura organizacional que valorize o desenvolvimento contínuo. Esses elementos evidenciam que a implementação da PNDP exige não apenas mudanças técnicas, mas também transformações culturais e comportamentais. Já a lente política destaca a centralização de decisões e a ausência de critérios claros para alocação de recursos como barreiras que comprometem a autonomia institucional e perpetuam práticas arbitrárias. Essas fragilidades estruturais limitam o alinhamento entre os objetivos estratégicos e as práticas operacionais.

Na lente estrutural, as restrições orçamentárias, a insuficiência de recursos humanos e a ineficiência na gestão dos meios disponíveis são apontadas como entraves recorrentes, comprometendo a capacidade das instituições de implementar

as diretrizes da PNDP. Por sua vez, a lente sistêmica ressalta a importância das relações interorganizacionais, como a interação com o MGI e o benchmarking entre universidades. Contudo, a falta de canais estruturados de comunicação e estratégias colaborativas enfraquece o potencial dessas interações e agrava os desafios relacionados à complexidade do processo de implementação.

Conclui-se que a implementação da PNDP nas universidades federais pesquisadas é fragmentada e enfrenta limitações em diversas dimensões. A integração dessas lentes evidencia que uma implementação eficaz requer maior flexibilidade para adaptação ao contexto local, estratégias que promovam liderança engajada e capacitação contínua, além de mecanismos que fortaleçam a articulação interinstitucional e a gestão de recursos. Ao abordar essas lacunas de maneira integrada, a PNDP poderá contribuir de forma mais consistente para o desenvolvimento institucional e humano nas universidades federais.

Consoante os desafios identificados para a atuação dos BME, foi possível concluir que no fator político, a clareza na regulamentação colabora para a implementação efetiva, porém as universidades federais precisam de políticas mais personalizadas devido às suas especificidades. A flexibilidade nas políticas é necessária para se adaptar às diversas realidades institucionais, uma vez que as decisões federais muitas vezes não consideram as particularidades das universidades.

No fator estrutura, a falta de recursos financeiros e humanos impede em certa medida a execução da PNDP. Por conta disso, a gestão complexa e a alta rotatividade de pessoal dificultam a continuidade e a consolidação de políticas. No que tange ao fator sistêmico, a descontinuidade ocasionada pela mudança de gestores e a centralização das decisões comprometem a autonomia das universidades,

necessitando de maior cooperação entre esferas governamentais. Em relação ao último fator, o humano, a motivação dos servidores é para o sucesso das políticas, sendo necessárias iniciativas de valorização e suporte contínuo para superar resistências e envolver os servidores no processo.

Teoricamente, este estudo reforça a necessidade de uma regulamentação clara e flexível para a implementação de políticas públicas, destacando a necessidade de adaptações locais. A dificuldade de implementar políticas federais sem considerar contextos específicos corrobora a literatura que sugere a incorporação de elementos *bottom-up* em processos de implementação. Ainda, reforça-se que a falta de recursos financeiros e humanos indica a necessidade de uma alocação adequada e gestão estruturada. Ademais, a comunicação interna e a capacitação contínua são apontadas como elementos importantes para a implementação.

A análise das dinâmicas de poder e recursos sublinha a necessidade de considerar esses fatores na formulação de políticas, considerando a cooperação institucional e a troca de melhores práticas para a implementação da PNDP. Por outro lado, a centralização das decisões e práticas arbitrárias de decisão apontam para a necessidade de critérios transparentes e uma gestão técnica. Neste sentido, observou-se que a descontinuidade de gestores afeta a implementação da política e a centralização das decisões podem comprometer a autonomia setorial e institucional, evidenciando a necessidade de maior cooperação inter e extrainstitucional.

Ademais, os dados revelaram que a resistência dos servidores às mudanças, a falta de motivação, de compreensão sobre o PDP e a necessidade de suporte tecnológico mostram a relevância da gestão da mudança e de engajamento gerencial. Destarte, identificou-se que mecanismos contínuos de avaliação são considerados necessários para garantir a eficácia das políticas. O estudo demonstrou também que

a abordagem multidimensional, utilizando diferentes lentes analíticas, contribui para uma compreensão abrangente dos processos de implementação. Em relação aos BME são identificados como atores fundamentais na mediação entre diretrizes federais e necessidades locais, contribuindo para a literatura sobre sua autonomia e discricionariedade.

Este estudo contribui com a literatura de implementação ao focar a análise na área de gestão de pessoas, no contexto local de implementação, em uma perspectiva longitudinal, especialmente ao analisar a atuação dos burocratas de médio escalão e os fatores que os desafiam na implementação. Espera-se que os gestores responsáveis pela formulação e implementação da PNDP encontrem nos achados desta pesquisa caminhos e possibilidades para melhorias contínuas dessa política.

As principais implicações práticas desta pesquisa destacam aspectos para a gestão pública e para a capacitação de servidores. A rápida adaptação às mudanças legislativas e a implementação de novas ferramentas informatizadas mostram a flexibilidade necessária na administração pública moderna, permitindo respostas eficazes a novas demandas e regulamentações. A comunicação eficaz e o *feedback* contínuo entre os órgãos e entidades são fundamentais para a melhoria dos processos e sistemas administrativos. No entanto, a resistência inicial dos servidores às novas políticas e tecnologias digitais revela a necessidade de uma gestão de mudança, com treinamentos contínuos e programas de sensibilização. Adicionalmente, a falta de motivação e compreensão sobre o PDP destaca lacunas na comunicação interna e na valorização da capacitação contínua, comprometendo o engajamento dos servidores e a eficácia da PNDP.

A importância de gestores na implementação da PNDP é enfatizada, por poderem influenciar positivamente a adesão e a motivação dos servidores. A

comunicação inadequada sobre os processos do PDP constitui uma barreira que dificulta a compreensão e a adesão dos servidores. A ausência de uma cultura institucional que valorize a capacitação contínua impede o desenvolvimento profissional dos servidores e a melhoria dos serviços prestados.

A partir desta pesquisa se recomenda fornecer orientações detalhadas para a descrição precisa das necessidades de desenvolvimento, fortalecer a coordenação entre escolas de governo federais, aprimorar sistemas informatizados como o Portal SIPEC e implementar mecanismos robustos de avaliação de impacto. A capacitação dos responsáveis pela elaboração dos PDP, o apoio contínuo às unidades de gestão de pessoas, e o planejamento eficaz dos afastamentos dos servidores também são destacados.

Para enfrentar essas implicações, sugere-se um programa de gestão de mudança, campanhas de sensibilização e comunicação, capacitação de gestores, estabelecimento de estruturas de apoio e promoção de uma cultura de capacitação contínua. A alocação de recursos financeiros e humanos, a melhoria da relação com o MGI, a adoção de tecnologias de comunicação avançadas e um sistema de monitoramento e avaliação contínuos são necessários para o sucesso das iniciativas de desenvolvimento.

Este estudo apresenta algumas limitações que devem ser consideradas ao interpretar os resultados. Primeiramente, a pesquisa foi limitada a apenas duas universidades federais, UFT e UFNT, o que pode restringir a generalização dos achados para outras instituições de ensino superior no Brasil. A especificidade do contexto dessas universidades pode influenciar os resultados, não refletindo necessariamente a realidade de outras instituições com diferentes características organizacionais e desafios contextuais. Outra limitação é o período abrangido pela

pesquisa, de 2019 a 2023, podendo não ser suficiente para capturar completamente as dinâmicas de longo prazo na implementação da PNDP. Estudos futuros poderiam beneficiar-se de um período de análise mais prolongado para observar mudanças e tendências ao longo do tempo de maneira mais robusta.

Enquanto este estudo oferece contribuições para a compreensão da implementação da PNDP nas universidades federais, as limitações destacadas sugerem a necessidade de pesquisas futuras que ampliem o escopo, prolonguem o período de análise, diversifiquem as metodologias e aprofundem a análise das interações dinâmicas dentro das instituições. Como sugestões que busquem dirimir essas questões, futuras pesquisas poderiam incorporar métodos quantitativos, como *surveys* com uma amostra mais ampla de participantes, para complementar os dados qualitativos e fornecer uma visão mais abrangente. Outro ponto a ser considerado é a possibilidade de mudanças recentes nas políticas e estruturas organizacionais que não foram capturadas pelo estudo devido ao seu recorte temporal. A implementação de políticas é um processo dinâmico e contínuo, e alterações recentes ou futuras podem não estar refletidas nos dados coletados. Estudos futuros devem considerar a atualização constante dos dados e a incorporação de novos desenvolvimentos para manter a relevância e precisão das análises.

Ademais, a investigação das dinâmicas de poder, influência e recursos, e pode ser aprofundada com a inclusão de análises mais detalhadas sobre como esses fatores interagem em diferentes níveis hierárquicos e em diferentes contextos institucionais. Futuras pesquisas poderiam explorar mais detalhadamente a interação entre a burocracia de médio escalão e os outros níveis de gestão, bem como a influência de fatores externos, como mudanças políticas e econômicas, na implementação das políticas de desenvolvimento de pessoas. A análise do impacto

das políticas de capacitação sobre o desempenho dos servidores e a eficiência organizacional também seria uma área frutífera para investigação futura.

Em conclusão, a implementação da PNDP nas universidades federais apresenta desafios significativos, mas também oferece oportunidades para aprimorar a gestão pública através da capacitação contínua dos servidores. O sucesso da política depende da combinação de regulamentação clara, flexibilidade na aplicação, alocação adequada de recursos e promoção de cultura organizacional voltada para capacitação. A cooperação entre diferentes esferas de governo e o suporte contínuo aos servidores são essenciais para superar resistências e adaptar diretrizes às realidades específicas das instituições. E, considerando o papel do BME na implementação, a pesquisa conclui que este ator atua de modo que o sucesso no resultado da política depende sobremaneira de seu papel e atuação.

## REFERÊNCIAS

- Amadeu, C. V., Fernandes, F. P. G., da Silva, R. A., & do Nascimento, L. C. G. (2021). Políticas públicas educacionais de tecnologias digitais: revisão bibliográfica e pesquisa documental. *Revista eletrônica pesquiseduca*, 13(29), 159-176.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, [1977].
- Barrett, S. (2004) Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.
- Barrett, S. & Fudge (1981). *Policy and Action*. London, Methuen.
- Baptista, T. W. F.; Rezende, M. (2011) A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In R. A. Mattos, & T. W. F. Baptista (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre, Rede Unida.
- Bennett, A. & Elman, C. 2006. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 9, p. 455-476. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104918>
- Bergue, S. T. (2019). *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público*. Brasília, ENAP.
- Brasil. (1990). *Lei n.º 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. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)
- Brasil. (2000). *Lei n.º 10.032, de 23 de outubro de 2000*. Cria a Universidade Federal do Tocantins. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10032.htm)
- Brasil. (2006). *Decreto n.º 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006)
- Brasil. (2019a). *Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2019](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019)
- Brasil. (2019b). *Lei n.º 13.856, de 8 de julho de 2019*. Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza13856>

- Brasil. (2021). *Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n.º 21, de 1º de fevereiro de 2021*. Estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC.  
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6099>
- Brasil. (2024). *Texto compilado com a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n.º 69, de 13 de julho de 2021, a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n.º 46, de 09 de junho de 2022, e a Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI n.º 11, de 27 de março de 2024*.  
<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao.pdf>
- Bravo, M. H. de A., & Alavarse, O. M. (2022). Middle-level bureaucracy and educational assessment: relationships between initiatives of the state of Ceará and the federal government. *Revista Ibero-americana de Estudos em Educação*, 17(SI), 2157–2175. <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16694>
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Brazilian Journal of Political Economy*, 17(3), 343–357. <https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>
- Brites, C., & Clemente, A. (2019). Implementação de Políticas Públicas: breve revisão da literatura. *Revista NAU Social*, 10(18), 27.
- Burrell, G., & Morgan, G. (2001). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Aldershot, UK., Ashgate Publishing Co.
- Cabral, W. A. de M. (2020). *Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) após Publicação do Decreto n.º 9.991/19*. [Trabalho de Conclusão de Curso, Especialização em Inovação em Educação e Tecnologias, Escola Nacional de Administração Pública - ENAP].
- Camargo, E. J. B. de, Pereira, A. da S., Grzybovski, D., Lorenzon, A. L. H., & Beltrame, B. (2016). Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: Análise dos Modelos Adotados no Período 1995 a 2010. *Revista Interdisciplinar De Gestão Social*, 5(1).  
<https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/12331>
- Caminha, A. A., & Milagres, C. S. F. (2023). Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas: experiências das Instituições Federais de Ensino Brasileiras. *Revista Inter-Legere*, 6(37), c31818. <https://doi.org/10.21680/1982-1662.2023v6n37ID31818>

- Camões, M. R. de S. (2013). *Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. [Dissertação de Mestrado em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília].
- Camões, M. R. de S., & Meneses, P. P. M. (2016). Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. *Cadernos ENAP*, 45 (1), 104 p.
- Cavalcante, P. L. C., & Lotta, G. S. (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, ENAP.
- Cavalcante, P., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos Ebape*, 16(1), 14-34. <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>
- Cooper, D. R. & Schindler, P. S. (2003). *Métodos de Pesquisa em Administração*. (7ª ed.). São Paulo, Bookman.
- Coragem, I. C. L. (2019). Educação superior e desenvolvimento regional no Tocantins. [Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR, Centro de Ciências Humanas, Universidade Regional de Blumenau].
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. (3rd ed.) Thousand Oaks, CA, Sage.
- deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
- Donazar, R. C., Barreto, R. A. C. M., & Demarco, D. J. (2014). Políticas de Capacitação e Desenvolvimento de Servidores: O Caso da UFRGS. In C. da S. Calvete, & M. C. Gosmann (Orgs.), *Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/CEGOV.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2006). A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre, Artmed.
- Draibe, S. M. (2004). Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In M. C. R. Barreira, & M.C.B. Carvalho,

- (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC, 2004.
- Dye, T.R. *Understanding Public Policy* (13<sup>a</sup> ed.) Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 2010.
- Elmore, R.F. (1980). Backward Mapping. *Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quarterly*, 94, 601–616.
- Fernandes, C. C. C., & Palotti, P. L. de M. (2019). Professionalizing bureaucracy and building state capacities: are there unequal advances in Brazilian public administration? *Revista de Administração Pública*, 53(4), 687–710.  
<https://doi.org/10.1590/0034-761220180072x>
- Ferreira, V. da R. S. (2016). *Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)*. [Tese de Doutorado em Administração, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília].
- Flick, U.(2009) *Introdução à pesquisa qualitativa*. (3<sup>a</sup> ed.) Porto Alegre, Artmed.
- Fonseca, D. R. da, Meneses, P. P. M., Silva Filho, A. I. da, & Campos, N. G. (2013). Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1451–1475. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600006>
- Fonseca, D. R., Meneses, P. P. M., Souza, I. G. L., & de Hollanda, P. P. T. M. (2019). Escolas de Governo e Redes de Capacitação no Setor Público: Perspectivas Metodológicas para Governança. *Revista do Serviço Público*, 70, 34-70. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0.1479>
- Fonseca, D. R., & Meneses, P. P. M. (2016). Fatores para implantação e desenvolvimento da gestão por competências em agências reguladoras federais. *Revista Eletrônica Científica da UERGS*, 2(2), 117-133.  
<https://doi.org/10.21674/2448-0479.22.117-133>
- Fontes, M. L. P. (2023). Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, 19, e2313.  
<https://doi.org/10.1590/2317-6172202313>

- Fox, C. J. Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies. In D. J. Palumbo, & D. J. Calista (Orgs). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Greenwood Press, EUA. 1990.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (8ª ed.). Editora Atlas.
- Godoy, A. S. (1995). A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 4, p. 65-71.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000400008>
- Goggin, M.L.; Bowman, A.M.; Lester, J.P.; O'toole, L.J. Studying the dynamics of public policy implementation: a third-generation approach. In D. J. Palumbo, & D. J. Calista. *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood, 1990.
- Gomes, S. (2019). Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In G. Lotta (Org.), *Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas*. Brasília, Enap.
- Guazi, T. S. (2021). Diretrizes para o uso de entrevistas semiestruturadas em investigações científicas. *Revista Educação, Pesquisa e Inclusão*, 2.  
<https://doi.org/10.18227/2675-3294repi.v2i0.7131>
- Guimaraes, F. A., de Souza, L. G., & Costa, B. L. D. (2023). The role of the mid-level bureaucracy in the COVID-19 pandemic. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88138>
- Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: implementation in social policy*. Washington, DC, Urban Institute.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2, 301–308.
- Hill, M.; Hupe, P. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications, 2005.
- Hill, M., & Varone, F. (2017). *O processo de políticas públicas* (7ª ed.). Londres/Nova Iorque, Routledge.
- Hoyler, T., & Campos, P. (2019). A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69), e006.  
<https://doi.org/10.1590/1678987319276906>

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep]. (2023a). *Censo da Educação Básica 2022: notas estatísticas*. Brasília, Inep. [https://download.inep.gov.br/notas\\_estatisticas](https://download.inep.gov.br/notas_estatisticas)
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep]. (2023b). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2022*. Brasília, Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao>
- Lester, J.P., Bowman, A. O'M., Goggin, M.L., and O'Toole, J., Jr. (1987). Public Policy Implementation. Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Policy Studies Review*, 7, 200–216.
- Lima, N. da C. M. (2019). Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? *Revista contemporânea de Educação*, 14(31), 84-103. <http://dx.doi.org/10.20500/rce.v14i31.25954>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista De Sociologia E Política*, 21(48), 101–110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2019). Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In G. Lotta (Org), *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*, Enap.
- Lipsky, M. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006-1019.
- Lotta, G. S., Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 65(4), p. 463-492. <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562>
- Lotta, G. S., Nunes, A. C., Cavalcanti, S., Ferreira, D. D., & Bonat, J. (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 69(4), 779 - 810. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>
- Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (83), 21–42. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>

- Lotta, G. (2019a). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Lotta, G. (2019b). Implementation of Public Policy, Brazil. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3761-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3761-1)
- Lotta, G. S., Lima, I. A. de., Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J., & Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (40), e266094. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>
- Lukosevicius, A. P., Marchisotti, G. G., & Soares, C. A. P. (2018). Framework metodológico para estudos de caso em Administração. *REA-Revista Eletrônica de Administração*, 16(2), 256-a.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration*, v. 5, n. 2, 145-174.
- Marin, Â., & Nichele, A. G. (2020). A capacitação de servidores do IFRS sob a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal-PNDP. *ScientiaTec*, 7(1). <https://doi.org/10.35819/scientiatec.v7i1.4129>
- Ministério da Economia. (2019). *Relatório das análises e da consolidação dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2019-2020 dos Órgãos e Entidades do SIPEC*. Brasília, p. 54. <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao>
- Ministério da Economia. (2020a). *Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2019-2020*. Brasília, p. 27.
- Ministério da Economia. (2020b). *Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2020-2021*. Brasília, p. 26.
- Ministério da Economia. (2022). *Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2022*. Brasília, p. 27.
- Ministério da Economia. (2021). *Relatório Consolidado de execução dos planos de desenvolvimento de pessoas 2019-2020*. Brasília, p. 18.
- Ministério da Economia. (2022). *Relatório Consolidado de execução dos planos de desenvolvimento de pessoas 21*. Brasília, p. 18.

- Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. (2023a). *Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2023*. Brasília, p. 27. [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao\\_MT2023](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao_MT2023)
- Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. (2023b). *Relatório Consolidado de execução dos planos de desenvolvimento de pessoas 2022*. Brasília, p. 26. [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao\\_R2022](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao_R2022)
- Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. (2024). *Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas 2024*. Brasília, p. 27. [https://pndp/plano-de-desenvolvimento-de-pessoas\\_MT2024](https://pndp/plano-de-desenvolvimento-de-pessoas_MT2024)
- Mota, L. F. (2020). Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133-150. <http://journals.openedition.org/spp/7161>
- Muylaert, N., Oliveira, A. C. P. D., & Costa, P. A. D. (2023). Metapesquisa: A implementação de políticas públicas educacionais no campo da educação. *Educação em Revista*, 39, e38352. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-469838352>
- Novato, V. de O. L., Najberg, E., & Lotta, G. S. (2020). Mid-level bureaucrats perception on the implementation of public policies. *Revista De Administracao Publica*, 54(3), 416–432. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228x>
- Oliveira, V.E. & Abrucio, F.L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: Pires, R., Lotta, G. S.; Oliveira, V. E. (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. p. 207-25.
- Oliveira, V. E., Lotta, G. S., & Freitas, M. N. (2019). Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. *Revista Do Serviço Público*, 70(3), 458-485. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3296>
- Oliveira, B. R. de, Alves, M. M. F., & Fichter Filho, G. A. (2022). Contextos e trajetórias para a análise de Políticas Públicas: Aportes teóricos para o campo da educação. *Revista Ibero-Americana De Estudos Em Educação*, 17(n. esp. 3), 2095–2117. <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16722>
- O'Toole, L. J. Jr. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288. <https://www.jstor.org/stable/3525645>

- O'Toole, L. J. Jr. (2004). The theory-practice issue in policy implementation research. *Public Administration*, 82(2), 309-329. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00396.x>
- Papi, L. P., dos Santos, G. T., & Seidi, M. (2023). Connections between bureaucratic capabilities and mid-level bureaucracy: Scoping review. Conexiones entre capacidad burocrática y burocracia de nivel medio: Scoping review. *Cadernos Gestao Publica e Cidadania*, 29. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.88807>
- Pereira, G. N., Lotta, G. S., & Bichir, R. M. (2018). Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1), 286-311. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2018v3n1.37055>
- Pinto, I. C. M., Silva, L. M. V., & Baptista, T. V. F. (2014). Ciclo de uma política pública de saúde: Problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. In J. S. Paim, & N. Almeida-Filho, (Eds.), *Saúde coletiva: Teoria e prática*, 69-81. Rio de Janeiro, MedBook.
- Pires, R. R. C. (2018). O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 185-206). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. (Orgs.). (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Porter, A. L., Rossini, F. A., Carpenter, S. R., & Roper, A. T. (1980). *A guidebook for technology assessment and impact analysis*. North Holland, New York.
- Protetti, F. H. (2021). A burocracia na sociologia da dominação de Max Weber: contribuições à pesquisa educacional. *Em Tese*, 18(1), 253–277. <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2021.E74264>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood: Dorsey Press.
- Sabatier, P. (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

- Saccol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: Compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria*, 2(2), 250–269. <https://doi.org/10.5902/198346591555>
- Sampaio, R., & Lycarião, D. (2018). Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. *Revista de Sociologia e Política*, 26, 31-47.
- Sampaio, R. C., Lycarião, D., Codato, A. N., Marioto, D. J. F., Bittencourt, M., Nichols, B. W., & Sanchez, C. S. (2022a). Mapeamento e reflexões sobre o uso da análise de conteúdo na SciELO-Brasil (2002-2019). *New Trends in Qualitative Research*, 15, 747-747. <https://doi.org/10.36367/ntqr.15.2022.e747>
- Sampaio, R. C., Sanchez, C. S., Marioto, D. J. F., Araujo, B. C. dos S., Herédia, L. H. O., Paz, F. S., Tigrinho, C. S., & Souza, J. R. de. (2022). Muita Bardin, pouca qualidade: uma avaliação sobre as análises de conteúdo qualitativas no Brasil. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 10(25), 464–494. <https://doi.org/10.33361/RPQ.2022.v.10.n.25.547>
- Santos, J. G., de Melo, F. Y. M., & Fernandes, A. V. A. (2020). O Papel da Burocracia de Médio Escalão na Implementação Local do PMAQ-AB: Um Estudo com Diretores de UBS do Município de Natal/RN. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI*, 5(2). <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52572>
- Santos, H. S., & Medina, P. (2023). Capacitação interna nas universidades federais do Norte do Brasil: Aspectos históricos e desafios iminentes. *Revista Profissão Docente*, 22(47), 1-20. <https://doi.org/10.31496/rpd.v22i47.1519>
- Sátyro, N. G. D., & D’Albuquerque, R. W. (2020). O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade E Cultura*, 23. <https://doi.org/10.5216/sec.v23i.55631>
- Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12–18. <https://doi.org/10.11114/IJSSS.V7I2.3979>
- Silva, N. L. S., & de Fátima, M. D. R. (2023). Implementação de políticas públicas: aspectos teóricos e metodológicos para a escolha de diretrizes avaliativas. *Revista de Políticas Públicas*, 27(1), 418-436.

- Silva, G. S. da, & Silva, A. de C. (2018). C. Gestão de pessoas no serviço público: Os programas de capacitação de servidores técnico-administrativos na Universidade Federal do Tocantins – Campus de Araguaína, em 2016. *Revista Estudo & Debate*, 25(2).  
<http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1560>
- Silva, G. S., & Silva, A. de C. (2020). Gestão de pessoas no serviço público: a percepção dos técnico-administrativos da Universidade Federal do Tocantins sobre as ações de capacitação no Campus de Araguaína. *Brazilian Journal of Policy and Development*, 2(1), 1-35.
- Ferreira de Sousa, J. R., Ferreira Batista, L., & Helal, D. H. (2022). Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. *Sociedade e Estado*, 37(02), 457–487.  
<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237020004>
- Souza, C. (2003) "Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.15-20.
- Souza, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, p.20-45, 2006.
- Souza, E. A. dos S., Menezes, U. dos S., & Oliveira, T. E. (2024). Questões emergentes na governança da gestão de pessoas na administração pública: uma revisão integrativa da literatura. *Revista Gestão & Conexões*, 13(2), 1-20. <https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2024.13.2.42109.114.133>
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2013). Levantamento de governança e gestão de pessoas. Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal.
- Universidade Federal do Tocantins. (2015). *Resolução n.º 13, de 04 de setembro de 2015*: Dispõe sobre as normas para afastamento de docente da Universidade Federal do Tocantins, visando à sua qualificação por meio de pós-graduação stricto sensu e pós-doutorado. <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth.pdf>
- Universidade Federal do Tocantins. (2017). *Resolução n.º 19, de 28 de junho de 2017*: Dispõe sobre a normativa para a concessão de Licença para Capacitação aos Servidores Docentes Efetivos da Universidade Federal do Tocantins. <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth.pdf>

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2021). Resolução n.º 38, de 23 de abril de 2021: Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025.  
[https://docs.uft.edu.br/share/s/l6G29vJbQ1iklp\\_eqtOvgw](https://docs.uft.edu.br/share/s/l6G29vJbQ1iklp_eqtOvgw)

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2022a). *Relatório de Execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2022 da Universidade Federal do Tocantins*.

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2022b). Resolução n.º 64, de 6 de julho de 2022. Dispõe sobre o Programa de Formação e Desenvolvimento dos Servidores Técnico-administrativos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/64Consuni-UFT.pdf>

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2023). *Relatório de Execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2023 da Universidade Federal do Tocantins*.

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2024a). Relatório de Alunos "vinculados" - Graduação e Pós-graduação stricto sensu - UFT e UFNT – 2023-2.  
[https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alunos.vinculadosUFT\\_UFNT](https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alunos.vinculadosUFT_UFNT)

Universidade Federal do Tocantins [UFT]. (2024b). Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2024 da Universidade Federal do Tocantins.  
<https://docs.uft.edu.br/share/s/hISDHsAeTqSRLPFfWcteHQ>

Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT]. (2022). *Relatório de Execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2022 da Universidade Federal do Norte do Tocantins*.

Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT]. (2023a). Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2023 da Universidade Federal do Norte do Tocantins. <https://ufnt.edu.br/wp-content/uploads/2024/04/PDP-UFNT-2024.pdf>

Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT]. (2023b). *Relatório de Execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2023 da Universidade Federal do Norte do Tocantins*.

Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT]. (2023c). Resolução 10, de 17 de novembro de 2023: Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, 2024 - 2027, da Universidade Federal do Norte do Tocantins. <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/PDI.Pdf>

Universidade Federal do Norte do Tocantins [UFNT]. (2024). Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2024 da Universidade Federal do Norte do

Tocantins. <https://ufnt.edu.br/wp-content/uploads/2024/04/PDP-UFNT-2024.pdf>

- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Vecchia, R. D., de Faveri, D., & Brulon, V. (2024). Incentives for career transition of mid-level bureaucrats. *Cadernos gestao publica e cidadania*, 29. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.89025>
- Vecchia, R. D., de Faveri, D., & Oliveira, L. B. (2023). Motivations for a managerial career: A study with lawyers from the Attorney General's National Treasury Office. *Administracao Publica E Gestao Social*, 15(3).
- Yanow, D. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: Palumbo, D.J.& Calista, D.J. *Implementation and the Policy Process: opening up the black box*, Greenwood Press. EUA, 1990.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1982). *Sociology essays*. Organisation and introduction by H. Gerth and C. Wright Mills. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O (A) Sr.(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa **“Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas universidades federais do Tocantins: o papel do burocrata de médio escalão”**. Esta pesquisa será realizada pelo pesquisador **Gilberto Soares da Silva**, do Curso de **Pós-Graduação em Administração** da Universidade Federal de Brasília (UnB), e servidor na Universidade Federal do Norte do Tocantins, junto à Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Nesta pesquisa, pretendemos **analisar como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão.**

O motivo que nos leva a este estudo visa ampliar a compreensão acerca da implementação de políticas governamentais numa perspectiva de baixo para cima, definindo o papel desempenhado pelos burocratas de médio escalão do serviço público e, aprofundar os conhecimentos teóricos e práticos voltados para políticas de gestão estratégica de pessoas nos órgãos públicos federais. Para esta pesquisa adotaremos como procedimento a realização de entrevistas com os gestores responsáveis pela PNDP nos órgãos investigados. Sua participação será essencial para alcançarmos os objetivos propostos na pesquisa e, consistirá em responder a uma entrevista semiestruturada, na qual serão discutidos tópicos relacionados à implementação da PNDP. Ressalta-se que, para garantia de uma transcrição precisa dos dados, a entrevista será gravada em formato de áudio/vídeo, a depender do formato realizado (presencial ou virtual), onde prevalecerá o formato mais adequado para o entrevistado, com uma duração média de 40 minutos a 1 hora.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em questões éticas relacionadas à autonomia e dignidade, confidencialidade e anonimato ou, exposição a informações sensíveis, no entanto, buscar-se-á: respeitar o consentimento do entrevistado em relação a autonomia e a dignidade por meio da exposição clara dos objetivos da pesquisa; garantir que os dados serão tratados com o máximo de sigilo para evitar identificação ou mau uso das informações; e, serão evitados questionamentos intrusivos, resguardado o direito a pular perguntas ou interromper a entrevista a qualquer tempo. Ademais, outros riscos relacionados a questões práticas durante a coleta dos dados: problemas técnicos, ausência de compreensão ou desistência/desconforto, estes serão minimizados por meio de testes prévios das ferramentas a serem utilizadas durante a entrevista, utilização de linguagem clara e acessível aos entrevistados, explanando sempre que possível alguma dúvida existente, bem como, estabelecer relação de confiança com exposição da importância da pesquisa e, estar preparado para interromper a entrevista em situações de desconforto. A pesquisa contribuirá para compreender o papel da burocracia de médio escalão na implementação da política e pode fornecer informações valiosas para aprimorar estratégias e práticas de gestão de pessoas no setor público. Isso pode levar a uma implementação mais efetiva da PNDP, tidas como implicações diretas para o desenvolvimento profissional e pessoal dos servidores públicos. Ainda, pode contribuir para a melhoria das condições de trabalho, valorização do servidor e, conseqüentemente, para a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Para participar deste estudo o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para

participar, para não responder ou recusar-se a participar a qualquer tempo e sem quaisquer prejuízos. A sua participação é voluntária, e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados obtidos pela pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou qualquer dado, material ou registro que indique sua participação no estudo não será liberado sem a sua permissão. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento, para o caso das entrevistas presenciais, encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na Universidade Federal do Norte do Tocantins e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados, materiais e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos na sala **da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas** da UFNT e, após esse tempo, serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resoluções n.º 466/12 e n.º 510/2016), utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos. Para o caso das entrevistas virtuais, este termo será assinado eletronicamente e será encaminhado via e-mail para o entrevistado para download, destaca-se a importância da guarda da cópia deste TCLE fornecida ao Sr.(a). A via do pesquisador responsável será arquivada em dispositivo eletrônico próprio, utilizado apenas para a finalidade de arquivo dos dados eletrônicos desta pesquisa, que também ficará arquivado sigilosamente com os demais materiais utilizados na pesquisa pelo mesmo período.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado(a) dos objetivos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa **Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas universidades federais do Tocantins: o papel do burocrata de médio escalão**, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

- ( ) Concordo que o meu material sonoro e/ou audiovisual seja utilizado somente para esta pesquisa, considerando que o pesquisador está autorizado a utilizar apenas o conteúdo da entrevista, preservando minha identidade, ou seja, não inclui a divulgação de imagem e/ou voz.
- ( ) Concordo que o meu material sonoro e/ou audiovisual possa ser utilizado em outras pesquisas, mas, neste caso, serei comunicado pelo pesquisador novamente e assinarei outro termo de consentimento livre e esclarecido que explique a finalidade de utilização do material.

Declaro que concordo em participar desta pesquisa. Recebi uma via original impressa ou via assinada de forma eletrônica, deste termo de consentimento livre e esclarecido, assinado por mim e pelo pesquisador, que me deu a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Nome do Participante: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

---

**ASSINATURA DO PARTICIPANTE**

Nome do Pesquisador Responsável: Gilberto Soares da Silva

Endereço: Avenida Paraguay, Qd01, Lt30, Bairro: Araguaína Sul  
Cs03

CEP: 77827-050

Telefone Fixo: (63)

E-mail: [200047078@aluno.unb.br](mailto:200047078@aluno.unb.br)

Cidade: Araguaína-TO

Telefone Celular: (63) 98101-4607

---

**ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL**

---

**DATA**

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar também junto ao Comitê de Ética da Universidade Federal Norte do Tocantins pelo e-mail ([cep@ufnt.edu.br](mailto:cep@ufnt.edu.br)), pelo telefone (63) 3416-5686 ou ainda, pelo endereço Av. Paraguai, s./n.º, Esquina com a Rua Uxiramas - 77824-838 | Araguaína/TO.

## Apêndice B – Roteiro de entrevista com os gestores da UFT e UFNT

---

**Objetivo geral:** Analisar como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão.

---

**Objetivo específico 1:** Descrever as ações de implementação da PNDP, incluindo objetivos, responsabilidades, técnicas de implementação e regulamentos nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- a) Em relação à PNDP, que funções você desempenha e como elas estão ligadas ao processo de implementação dessa política no órgão?
  - b) Em termos de mudanças na UFT/UFNT quais as principais alterações foram identificadas com a alteração do Decreto 5.707/2006 para o 9.991/2019? O que mudou em relação ao papel dos gestores, ou da própria política?
  - c) Como a universidade tem promovido a formação e o desenvolvimento permanente de seu quadro de servidores? E, quais são as principais ações de educação continuada oferecidas pela instituição?
  - d) Quais são os principais desafios da função de gestor na UFT/UFNT para a implementação da PNDP?
  - e) Como a universidade tem buscado garantir que seu quadro de servidores tenha acesso a cursos de mestrados/doutorado e especialização?
  - f) Quais são os resultados alcançados pela universidade na área de desenvolvimento de pessoas, em termos de melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade?
- 

**Objetivo específico 2:** Identificar quais fatores têm sido intervenientes durante o processo de implementação pelas unidades de gestão de pessoas das universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- a) Quais são os principais desafios em termos de cultura da organização que você enfrenta na implementação da PNDP?
  - b) Você considera que possui autonomia em relação à necessidade de seguir procedimentos formais? Como isso pode alterar os resultados de seu trabalho ou a eficácia da implementação da PNDP?
  - c) Há diálogo entre os gestores do MEC e os gestores da universidade? Que canais são utilizados? Ou ainda, quais são as principais barreiras de comunicação entre os burocratas de médio escalão e os tomadores de decisão?
  - d) Quais são as estratégias mais eficazes para lidar com a resistência à mudança por parte de quem executa essa política na UFT/UFNT? Como é o diálogo entre os gestores intermediários e os gestores de cada *campi*? Há outros atores que participam desse processo de implementação na universidade?
  - e) Como a falta de recursos e o excesso de demandas podem influenciar a implementação de políticas por parte dos gestores que atuam nos setores de gestão de pessoas?
  - f) Se puder, em sua percepção liste os principais fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso da implementação da PNDP na UFT/UFNT?
- 

**Objetivo específico 3:** Compreender como o papel dos burocratas implementadores de médio escalão pode influenciar na implementação da política nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- a) Mediante os desafios enfrentados pelos gestores no processo de implementação da PNDP na UFT/UFNT, quais estratégias você adota para superar esses desafios e garantir a efetiva implementação da política?
  - b) Como você avalia os resultados alcançados pela universidade na área de desenvolvimento de pessoas, em termos de melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade?
  - c) Quais são as principais lições aprendidas durante o processo de implementação da política?
  - d) Quais são as principais recomendações para a melhoria da implementação da PNDP nas universidades federais?
-

## Apêndice C - Roteiro de entrevista com os gestores do Órgão central (MGI)

---

**Objetivo geral:** Analisar como se deu o processo de implementação da PNDP nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT), a partir da atuação dos burocratas de médio escalão.

---

**Objetivo específico 1:** Descrever as ações de implementação da PNDP, incluindo objetivos, responsabilidades, técnicas de implementação e regulamentos nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- g) Em relação à PNDP, que funções você desempenha e como elas estão ligadas ao processo de implementação dessa política no órgão?
  - h) Em termos de mudanças na UFT/UFNT quais as principais alterações foram identificadas com a alteração do Decreto 5.707/2006 para o 9.991/2019? O que mudou em relação ao papel dos gestores, ou da própria política?
  - i) Como a universidade tem promovido a formação e o desenvolvimento permanente de seu quadro de servidores? E, quais são as principais ações de educação continuada oferecidas pela instituição?
  - j) Quais são os principais desafios da função de gestor na UFT/UFNT para a implementação da PNDP?
  - k) Como a universidade tem buscado garantir que seu quadro de servidores tenha acesso a cursos de mestrados/doutorado e especialização?
  - l) Quais são os resultados alcançados pela universidade na área de desenvolvimento de pessoas, em termos de melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade?
- 

**Objetivo específico 2:** Identificar quais fatores têm sido intervenientes durante o processo de implementação pelas unidades de gestão de pessoas das universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- g) Quais são os principais desafios em termos de cultura da organização que você enfrenta na implementação da PNDP?
  - h) Você considera que possui autonomia em relação à necessidade de seguir procedimentos formais? Como isso pode alterar os resultados de seu trabalho ou a eficácia da implementação da PNDP?
  - i) Há diálogo entre os gestores do MEC e os gestores da universidade? Que canais são utilizados? Ou ainda, quais são as principais barreiras de comunicação entre os burocratas de médio escalão e os tomadores de decisão?
  - j) Quais são as estratégias mais eficazes para lidar com a resistência à mudança por parte de quem executa essa política na UFT/UFNT? Como é o diálogo entre os gestores intermediários e os gestores de cada *campi*? Há outros atores que participam desse processo de implementação na universidade?
  - k) Como a falta de recursos e o excesso de demandas podem influenciar a implementação de políticas por parte dos gestores que atuam nos setores de gestão de pessoas?
  - l) Se puder, em sua percepção liste os principais fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso da implementação da PNDP na UFT/UFNT?
- 

**Objetivo específico 3:** Compreender como o papel dos burocratas implementadores de médio escalão pode influenciar na implementação da política nas universidades federais do Tocantins (UFT e UFNT).

---

- e) Mediante os desafios enfrentados pelos gestores no processo de implementação da PNDP na UFT/UFNT, quais estratégias você adota para superar esses desafios e garantir a efetiva implementação da política?
  - f) Como você avalia os resultados alcançados pela universidade na área de desenvolvimento de pessoas, em termos de melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade?
  - g) Quais são as principais lições aprendidas durante o processo de implementação da política?
  - h) Quais são as principais recomendações para a melhoria da implementação da PNDP nas universidades federais?
-