

Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança

Diogo Ribeiro da Fonseca

Universidade de Brasília (UnB)

Pedro Paulo Murce Meneses

Universidade de Brasília (UnB)

Igor Guevara Loyola Souza

Universidade de Brasília (UnB)

Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

O presente artigo teórico tem por objetivo a proposição de diretrizes metodológicas para a análise de redes de capacitação no setor público federal, visando ao desenvolvimento de mecanismos de gestão para a sua maior efetividade. As atuais políticas de desenvolvimento de pessoal no Governo Federal têm atribuído um papel maior às escolas de governo na articulação e coordenação de redes de treinamento. Não obstante, o atestado fracasso da política de desenvolvimento na consecução de seus objetivos aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dos modelos de governança adotados. O presente artigo adota as perspectivas teóricas da análise de redes sociais, desenvolvimento de pessoas e gestão de redes de políticas públicas para concepção de métodos e ferramentas de gestão da rede de capacitação federal. Raramente a literatura aborda a análise de redes interorganizacionais completas, tampouco em aspectos relativos ao desenvolvimento de pessoas. No âmbito de uma produção predominantemente teórica e exploratória, o presente artigo avança ao apresentar um modelo analítico macro-organizacional que operacionaliza variáveis para o estudo dos padrões de relacionamento entre organizações, relativos ao intercâmbio de conhecimentos e recursos, realizados por meio de ações formais de capacitação. Sob um ponto de vista prático, o modelo proposto visa subsidiar o aprimoramento das políticas de treinamento e seus mecanismos de governança utilizados por organizações públicas, órgãos centrais e escolas de governo, visando à maior efetividade das atividades de desenvolvimento de pessoal na administração pública.

Palavras-Chave: desenvolvimento de pessoal, governança em redes, análise de redes sociais, gestão de pessoas

[Artigo recebido em 30 de junho de 2016. Aprovado em 04 de julho de 2017.]

Schools of government and training networks in the public sector: methodological perspectives for governance.

This theoretical article proposes methodological guidelines to analyze training networks in the public sector as well as to develop governance and management mechanisms to improve its effectiveness. Current personnel development policies in the federal government have been attributing a greater role to schools of government in the articulation and coordination of training networks. However, difficulties for the attainment of such integration objectives denote the need for improvement of currently adopted governance models. The present article adopts theoretical perspectives from social network analysis, human resource development and policy networks management to design management methods and tools for the federal human resource development network. The reference literature rarely addresses the analysis of complete interorganizational networks or issues related to public personnel development. In a context of a predominantly theoretical and exploratory literature, the present article advances by presenting a macro-analytic model for the relational patterns developed by public organizations, referring to their exchanges of knowledge and resources through formal training activities. From a practical point of view, the proposed model aims to subsidize the improvement of training policies and their governance mechanisms used by public organizations, central government agencies and schools of government, aiming at greater effectiveness of personnel development activities in public administration.

Keywords: personnel development, network governance, social network analysis, strategic human resources management

Escuelas de gobierno y redes de capacitación en el sector público: perspectivas metodológicas para gobernanza

El presente artículo teórico propone directrices metodológicas para el análisis de redes de capacitación en el sector público federal, así como la concepción de mecanismos de gestión y gobernanza. Las políticas de desarrollo de personal en el gobierno federal se vienen asignando un mayor importancia a las escuelas de gobernanza adoptados. Desde las perspectivas teóricas de análisis de redes sociales, desarrollo de recursos humanos y gestión de redes de políticas públicas, el artículo presenta métodos y herramientas de gestión para la red federal de desarrollo de recursos humanos. La bibliografía de referencia raras veces se ocupa del análisis de redes interorganizacionales completas o cuestiones relacionadas con el desarrollo de personal en el sector público. En el contexto de una literatura predominantemente teórica y exploratoria, el presente artículo avanza presentando un modelo macro-analítico para los patrones relacionales entre organizaciones públicas, considerándose sus intercambios de conocimiento y recursos a través de actividades formales de entrenamiento. Desde un punto de vista práctico, el modelo propuesto pretende subsidiar la mejora de las políticas de formación y sus mecanismos de gobernabilidad utilizados por las organizaciones públicas, las agencias del gobierno central y las escuelas de gobierno, con miras a una mayor efectividad de las actividades de desarrollo de personal en la administración pública.

Palabras-clave: desarrollo de personal, gobernanza en redes, análisis de redes sociales, gestión de personas

1. Introdução

O aperfeiçoamento e a inovação dos serviços públicos constituem-se em um dos principais objetivos das reformas administrativas empreendidas na maior parte das administrações públicas, em todo o mundo ao longo dos séculos 20 e 21. Como parte das medidas para melhoria da gestão pública e sua capacidade de resposta às demandas políticas, econômicas e sociais direcionadas ao governo, figuram as iniciativas de profissionalização da força de trabalho do setor público.

As reformas para aprimoramento do setor público orientaram-se por diferentes paradigmas e modelos de governança, notadamente modelos burocráticos, de mercado e, mais recentemente, modelos de organização em rede (BACH, 2010; POWELL, 1990; WATERHOUSE; KEAST, 2012). Ao largo das mudanças paradigmáticas do setor público ocorreram inovações nas funções de gestão de pessoas visando à compatibilização da força de trabalho aos modelos organizacionais adotados. Enquanto os modelos e práticas de gestão de pessoas relacionados aos modelos de governança burocrática e de mercado são bem conhecidos e documentados, as funções e processos de gestão de pessoas para operação em rede ainda permanecem pouco investigados, sobretudo no setor público (WATERHOUSE; KEAST, 2012).

A profissionalização de servidores públicos, no atual contexto normativo brasileiro, é orientada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) – Decreto nº 5.707/2006. O decreto caracteriza-se como o primeiro esforço para a gestão estratégica da capacitação, visando à melhoria de desempenho de servidores e organizações públicas. Os objetivos do normativo, primeiramente, mantêm as perspectivas de atendimento a pressupostos burocráticos da administração pública, tais como a consideração do custo-eficácia das ações de capacitação (BRASIL, 2006). Por outro lado, integra nesses objetivos uma terminologia claramente estratégica de alinhamento das competências dos servidores públicos aos objetivos de governo. A implementação da gestão por competências, com essa finalidade estratégica, reproduz pressupostos associados a mecanismos competitivos de mercado (HORTON, 2000).

No entanto, um dos aspectos inovadores da PNDP consiste no seu alinhamento às tendências mais recentes de criação de redes estratégicas de cooperação no setor público. A abordagem de redes organizacionais trazida pelo decreto se consubstancia na previsão de atuação integrada entre organizações públicas e escolas de governo para capacitação de servidores públicos, sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Nesse sentido, a PNDP atribui diferentes diretrizes para a função de desenvolvimento de pessoas. Primeiramente, em consonância com uma abordagem

burocrática mais tradicional, visa à racionalização dos gastos com capacitação e à profissionalização da força de trabalho (PACHECO, 2002). Em segundo lugar, sob uma perspectiva estratégica, visa à melhoria do desempenho do setor público por meio do aperfeiçoamento de competências da força de trabalho. Por fim, em sua perspectiva de atuação em rede, busca a integração de recursos e capacidades organizacionais para a geração de resultados coletivos de forma coordenada (WATERHOUSE; KEAST, 2012).

A despeito de suas perspectivas, a implementação da PNDP enfrentou consideráveis dificuldades, de tal forma que na maior parte do Governo Federal atesta-se uma deficiência na efetividade das atividades de gestão de pessoas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Os estudos sobre essa temática indicam considerável déficit de implementação dessa política (CAMÕES, 2013), assim como a relativa fragilidade, incipiência gerencial e informalidade das redes de capacitação nesse contexto (FONSECA *et al.*, 2015b). Um dos aspectos para a dificuldade de implementação da PNDP reside na ineficácia dos instrumentos e metodologias à disposição da administração pública (CAMÕES, 2013).

Tais instrumentos e metodologias foram amplamente investigados e documentados pela literatura em suas perspectivas tradicionais-burocráticas e estratégicas de gestão de pessoas (BACH, 2010; WATERHOUSE; KEAST, 2012). Em larga medida, a literatura atribui os déficits de implementação de práticas estratégicas, por exemplo, às dificuldades de conciliação entre os pressupostos burocráticos e de mercado, assim como às características institucionais dos setores públicos e capacidades administrativas de cada organização (BACH, 2010; CAMÕES, 2013). No entanto, modelos e práticas de gestão de pessoas para atuação em rede permanecem pouco sistematizados (WATERHOUSE; KEAST, 2012). Os modelos de governança em redes têm sido bem-sucedidos na operacionalização de políticas públicas complexas no Brasil e no mundo (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; PROVAN; MILWARD, 2001), porém, não sem o reconhecimento de que devem ser melhor investigados, posto que se afiguram como arranjos de difícil criação, manutenção e gestão para alcance de resultados (SANDFORD; MILWARD, 2009).

Tendo em vista as lacunas teóricas apresentadas (WATERHOUSE; KEAST, 2012) e as dificuldades de articulação de redes de capacitação previstas pela PNDP (FONSECA *et al.*, 2015b), o presente artigo teórico tem por objetivo a proposição de diretrizes metodológicas para a análise da rede da capacitação no setor público federal visando à proposição de instrumentos para a sua governança. Para tanto, será utilizada a abordagem da análise de redes sociais para a análise da rede de capacitação, e propostos os modelos teóricos que servem de subsídio para a concepção de instrumentos de governança.

A análise de redes sociais (ARS) fornece os meios para a descrição de estruturas de rede, formadas pelos padrões de relacionamento entre diferentes atores. A partir dessa perspectiva, o artigo adota como estratégia analítica a concepção da rede de capacitação como um padrão de relacionamento entre organizações, cujas conexões expressam o intercâmbio de conhecimentos e recursos realizados por meio de ações formais de capacitação no contexto do setor público.

Nesse sentido, o presente artigo estrutura-se, primeiramente, a partir de um panorama das políticas de profissionalização do setor público no contexto brasileiro. Apresentam-se, em seguida, as teorias utilizadas para a descrição dos elementos fundamentais para a governança de redes no setor público e são apresentados os conceitos e técnicas para análise das redes de capacitação, assim como uma avaliação da produção científica sobre a aplicação da abordagem de redes no campo de desenvolvimento de pessoas. Tendo em vista as lacunas práticas do setor público brasileiro, assim como aquelas referentes à literatura em geral, apresenta-se a metodologia desenvolvida para análise de redes de capacitação. Por fim, são enumeradas as contribuições práticas e teóricas almejadas com a aplicação do modelo analítico proposto.

2. Histórico das políticas de profissionalização no setor público brasileiro

A profissionalização de servidores públicos assumiu diferentes funções ao longo dos ciclos de reformas empreendidas pelo governo brasileiro. Em seu primeiro momento, as reformas administrativas, iniciadas na década de 1930, almejavam a estruturação do setor público sob o paradigma burocrático. Nesse contexto, as práticas de gestão de pessoas enfatizaram a criação de carreiras públicas especializadas e profissionalizadas, com a seleção de servidores por meio de concursos públicos, assentados nos princípios de impessoalidade, mérito e formalidade (BACH, 2010; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010).

Os avanços resultantes desse período privilegiaram em larga medida o aperfeiçoamento de sistemas de pagamento e controle, o que legou certa fragilização aos demais processos relacionados à gestão de pessoas, tais como a capacitação contínua da força de trabalho (PIRES *et al.*, 2005). Apenas a partir da década de 1980 houve a intensificação das ações educacionais para formação de carreiras públicas. Porém, ainda era prevalente a execução da capacitação pelo governo sob uma perspectiva técnico-operacional, orçamentária e orientada para o curto prazo. A capacitação não era gerenciada de maneira estratégica em sua dimensão qualitativa de geração de valor para as políticas públicas no longo prazo (PIRES *et al.*, 2005).

Durante a década de 1990 a administração pública brasileira passa por novo ciclo de reformas. As chamadas reformas gerenciais orientaram-se pelo *New Public Management* (NPM), movimento que definiu a agenda de reformas no setor público em todo o mundo (BACH, 2010; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TEO; RODWELL, 2007). Visando à correção das disfunções da burocracia, o NPM buscava a inserção de mecanismos de mercado no setor público. As práticas gerenciais deveriam ser flexibilizadas e modernizadas, por meio da incorporação de práticas oriundas do setor privado (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; TEO; RODWELL, 2007). Conforme avaliação realizada por Pacheco (2002) sobre as realizações desse período (1995-2002), os esforços de profissionalização da força de trabalho avançaram na intensificação dos concursos públicos e na modificação do teor das capacitações para um enfoque mais pragmático e profissional. Verificou-se nesse período um esforço de racionalização dos gastos de capacitação e a definição de temas prioritários orientados para o suprimento das necessidades e alcance de resultados do setor público (PACHECO, 2002).

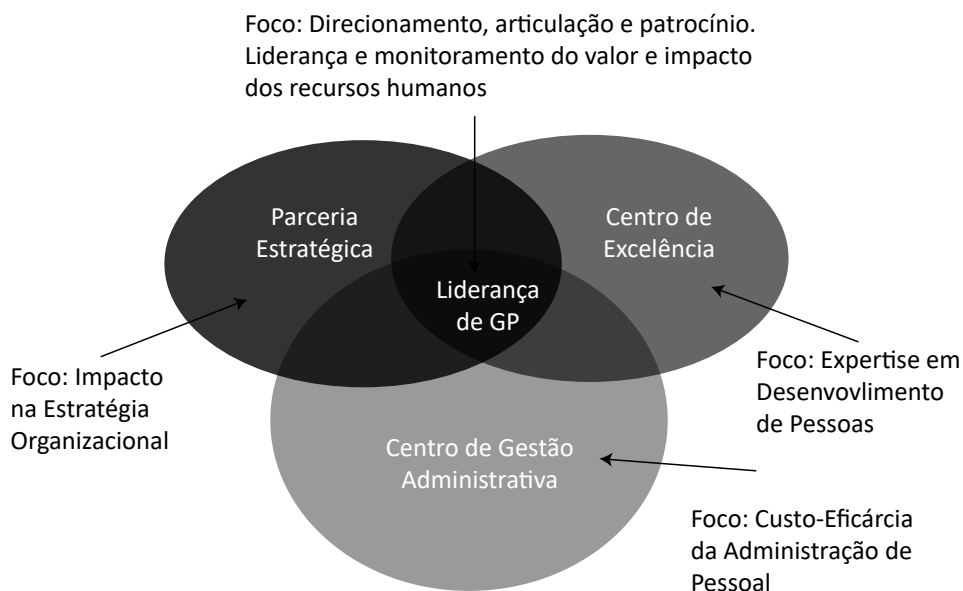
Recentemente, o modelo de Nova Governança Pública (NGP) – *New Public Governance* – o qual propõe uma integração horizontal entre organizações públicas (BACH, 2010; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008) tem sido sugerido como uma alternativa tanto para a administração pública burocrática tradicional, quanto ao modelo inspirado em práticas de mercado prescrito pelo NPM (KLIJN; KOPPENJAN, 2012; WATERHOUSE; KEAST, 2012). A NGP insere um modelo paradigmático aplicado à gestão de políticas públicas complexas nas quais são envolvidos grandes números de atores cuja divergência de interesses requer um arranjo cooperativo para que os objetivos de governo sejam adequadamente alcançados, refletindo pressupostos para a organização do Estado em um modelo de redes (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; PROVAN; KENIS, 2008).

A atual Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) congrega diferentes aspectos dos modelos de organização estatal. Sem prescindir dos objetivos clássicos de eficiência, conformidade e controle da burocracia, a PNDP assume características prescritas pelo NPM, na medida em que prevê a melhoria do desempenho do setor público por meio da implementação da gestão por competências, tecnologia gerencial oriunda do setor privado (HORTON, 2000). Por fim, a PNDP alinha-se às perspectivas mais modernas de governança de redes com a previsão da capacitação por meio de arranjos cooperativos organizacionais. Sendo assim, a combinação dessas perspectivas define pelo menos três papéis distintos, os quais podem ser associados a uma abordagem emergente no campo de gestão de pessoas, relativa à governança em desenvolvimento estratégico de pessoas.

3. Governança em desenvolvimento estratégico de pessoas

O desempenho de uma função estratégica de gestão de pessoas se consubstancia em três funções principais: a) centro de gestão administrativa; b) parceria estratégica com as unidades organizacionais (*HR Business Partner*); e c) atuação como centro de excelência, as quais representam competências técnicas e políticas dessa função (GOLD *et al.*, 2010). A Figura 1 apresenta um modelo teórico de distinção entre as funções, aplicadas ao setor público.

Figura 1 – Modelo de parceria estratégica no serviço público



Fonte: GOLD *et al.* (2010).

Conforme sugerido por Teo e Rodwell (2007), a inserção estratégica da função de gestão de pessoas não prescinde de seu desempenho operacional. A função de centro de gestão administrativa representa esse papel centrado na preservação do custo-eficácia na alocação de recursos públicos, em razão do *ethos* da administração pública burocrática de racionalização da força de trabalho e preservação do interesse público (BACH, 2010). A transição para um papel estratégico, no entanto, envolve o desempenho de dois outros papéis complementares que visam à legitimação da função de gestão de pessoas como ator central no suporte ao alcance dos resultados organizacionais. A atuação como centro de excelência representa uma competência técnica da unidade de interpretar as necessidades organizacionais para sua tradução em serviços relevantes para gestores e funcionários, sobretudo sob a forma de ações de

desenvolvimento de pessoal. Por fim, como “parceiro estratégico”, a unidade deve possuir competências políticas de articulação junto aos demais atores organizacionais para manutenção do alinhamento de suas práticas às necessidades previstas e emergentes da organização (KNIGHT, 2002; TEO; RODWELL, 2007).

Os papéis descritos descrevem um perfil de gestão estratégica de pessoas orientado para o ambiente interno da organização, ainda que envolva a consideração do ambiente externo sob uma perspectiva contingencial para a concepção de práticas estratégicas de gestão de pessoas (GOLD, *et al.* 2010; TEO; RODWELL, 2007). A concepção desse modelo, adaptado para um modelo de governança em rede, implica na transferência dessas competências para o nível interorganizacional, no qual a função de gestão de pessoas buscará seu alinhamento não apenas à organização, mas à rede de organizações com as quais vise ao estabelecimento de parcerias (MCCARTHY; GARAVAN; O'TOOLE, 2003; WATERHOUSE; KEAST, 2012).

Para além dos níveis individual, grupal e organizacional que refletem o ambiente interno da organização, Knight (2002) considera que a aprendizagem ocorre também em nível interorganizacional. A função de desenvolvimento nesse nível é menos investigada na literatura, e associa-se a conceitos como redes de aprendizagem ou aprendizagem em rede. Contingente às condições contextuais para a troca de conhecimentos, a aprendizagem em rede se expressa na mudança de padrões relacionais e resulta na integração de serviços, colaboração, coordenação para alcance de resultados e criação de vantagens pelo acesso mútuo a recursos complementares (SANDFORT; MILWARD, 2009).

Conforme McCarthy, Garavan e O'Toole (2003), sob essa perspectiva interorganizacional, a função de treinamento e desenvolvimento busca a criação e manutenção das situações de interface entre organizações para trocas de conhecimento e realização de ações de aprendizagem. Para tanto, as competências relacionais e políticas da função de desenvolvimento devem ser ampliadas para o ambiente externo da organização, para a gestão eficaz desses relacionamentos. Ademais, os processos de desenvolvimento devem ser aperfeiçoados e flexibilizados para atender a necessidades de diferentes organizações, com múltiplos interesses, implicadas na rede de cooperação. Por fim, torna-se fundamental o desenvolvimento de competências de gestores e dirigentes nas organizações para atuação em rede. A capacidade da função de desenvolvimento para a busca de parceiros externos se relaciona a um modelo de aprendizagem ativa, na qual a organização orienta-se para a mudança, renovação e criação de novas formas de trabalho por meio de parcerias estratégicas. A aprendizagem ativa se opõe à perspectiva reativa de constante adaptação a pressões ambientais, revestindo-se, portanto, de um aspecto estratégico mais amplo (MCCARTHY, GARAVAN, O'TOLLE, 2003).

Tais aspectos se coadunam com o contexto de atuação e o papel atribuído às escolas de governo como entidades promotoras da articulação entre organizações públicas, para a produção e difusão de conhecimentos e soluções em políticas públicas (FONSECA *et al.*, 2015b). Dessa forma, além de uma estratégia de governança em um contexto de cooperação e integração, tanto as escolas de governo quanto as demais organizações públicas devem buscar o desenvolvimento de competências de articulação e coordenação para seus gestores (FONSECA; CAMÕES; CAVALCANTE, 2015).

A PNDP, portanto, consiste em uma política de desenvolvimento multinível, englobando o nível interorganizacional por meio da integração entre as organizações públicas federais e escolas de governo. Conforme será demonstrado na seção seguinte, o atual contexto institucional brasileiro fornece as condições e demandas para a capacitação em rede, por meio da atuação das escolas de governo.

4. Escolas de governo no Brasil e contexto para atuação em rede

O aumento da demanda por capacitação e a necessidade de manutenção de padrões de competência e desempenho no setor público exigiram, ao longo do desenvolvimento da administração pública, a criação de instituições especializadas para a qualificação e atualização permanente dos servidores públicos. O termo “escola de governo” tem sido utilizado para denominar instituições que se apresentam como distintas em diversos aspectos. As escolas de governo variam em aspectos como formato, localização institucional, atividades realizadas, público-alvo, quadro de pessoal e formas de financiamento. Tais diferenças observam-se tanto entre escolas de governo no Brasil (*e.g.* FONSECA *et al.*, 2015a; 2015b) quanto de diferentes países (*e.g.* ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO – OCDE, 2017; ROSA; HOLLANDA, 2017). Da mesma forma, a comparação dos arranjos institucionais de cada país demonstra que a organização de redes de escolas de governo não é prevalente. Conforme relato da OCDE (2017), dentre 20 países pesquisados, metade deles possuía apenas uma escola de governo. O Brasil apresenta-se como um dos poucos países que possuem múltiplas instituições dedicadas exclusivamente à capacitação de servidores públicos (OCDE, 2017). Não obstante, a integração de escolas de governo é operada no contexto internacional, no qual a OCDE intermedeia a rede global de escolas de governo (*Global network of schools of government*), na qual o Brasil está representado pela Enap (OCDE, 2017).

Como consequência do grande número de escolas de governo no Brasil, foi criada, em 2003, por iniciativa da Enap, a rede nacional de escolas de governo, que se constituiu pela articulação informal e por processo de livre adesão de instituições cuja atuação se relacionasse à capacitação de servidores públicos. Tal arranjo visava

umentar a eficácia das organizações integrantes por meio do compartilhamento de experiências e do estabelecimento de parcerias, nas esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No decorrer dos 13 anos desde a criação da rede nacional, houve expressiva ampliação tanto em número de membros (de 49 instituições em 2003 para 260 em 2016) quanto em atividades desenvolvidas (FERNANDES, 2015; FONSECA *et al.*, 2015b).

Conforme estudo de Fonseca *et al.* (2015b) realizado no âmbito da rede nacional de escolas de governo, verificou-se que as redes têm sido um modelo frequentemente adotado para a articulação entre escolas de diversos setores de governo. Dentre 118 escolas de governo da rede nacional abrangidas pelo estudo, 63% afirmam participar de outras redes de capacitação. Além da rede nacional, foram identificadas 29 redes de escolas de governo com cerca de 739 entidades voltadas à capacitação de servidores. Dentre essas redes, encontra-se o Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), coordenado pela Enap e previsto pela PNDP como principal meio de articulação entre as escolas de governo federais (BRASIL, 2006).

O Segu conta atualmente com 23 instituições participantes e possui entre seus objetivos o de potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos e elaborar e executar o “Programa de Capacitação Gerencial de Pessoal Civil”. Nesse ínterim, a PNDP estabelece como diretriz a priorização pelas organizações públicas de ações de aprendizagem oferecidas pelas escolas de governo. O contexto apresentado demonstra, portanto, a demanda pelo desempenho das funções estratégicas de desenvolvimento de pessoas por parte das escolas de governo (FONSECA *et al.*, 2015a), tanto do ponto de vista técnico quanto político (GOLD *et al.*, 2010), em específico, no nível de articulação interorganizacional (KNIGHT, 2002).

A relativa incipiência da literatura sobre a atividade de desenvolvimento em nível interorganizacional (KNIGHT, 2002) oferece certo amparo para o fato de que não existem instrumentos de gestão efetivos de redes de capacitação no setor público federal. Não obstante, a gestão de redes no setor público é de difícil consecução (SANDFORT; MILWARD, 2009) e raramente é efetivada de forma espontânea. Quando informal, está sujeita à baixa efetividade e durabilidade, de forma que requer um modelo de governança para que seja estruturada e orientada para os objetivos de governo (PROVAN; KENIS, 2008).

5. Governança em redes no setor público

As redes no âmbito do governo passaram a se desenvolver principalmente em razão da insuficiência dos modelos de governança anteriores para a prestação

de serviços crescentemente complexos (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Os chamados “governos coordenados” passaram a enfatizar o compartilhamento de informações e a coordenação de esforços entre as organizações públicas (GOLDSMITH; EGGERS, 2006; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Powell (1990) define as redes como um novo arranjo organizacional alternativo ao tradicional modelo burocrático e com vantagens distintas de um modelo de mercado. As redes permitem a ampliação das capacidades estatais sem aumento de sua estrutura burocrática, ao se basearem em relações recíprocas, espontâneas, submetidas a critérios de compartilhamento de interesses e confiança. As redes também se sobrepõem às logicas transacionais de mercado, nas quais normalmente estão presentes elementos de oportunismo e instrumentalismo das relações organizacionais (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

A proliferação no setor público de arranjos em rede para a gestão de políticas públicas foi acompanhada de uma maior produção científica na área, nas últimas duas décadas (PROVAN; KENIS, 2008). Porém, conforme atestam recentes revisões bibliográficas, houve uma pluralidade de abordagens e conceitos que legou certa fragmentação teórica ao campo (ISETT *et al.*, 2011). Dentre essas, as abordagens focadas em governança pública buscam compreender, desenvolver e prescrever arranjos estruturais e mecanismos gerenciais para o provimento efetivo de serviços públicos em contextos cooperativos e complexos. Nesses contextos, os resultados almejados não podem ser alcançados por apenas uma organização, e são efetivados pela associação de atores relativamente independentes (ISETT *et al.*, 2011; KLIJN; KOPPENJAN, 2012). A ênfase dos estudos dessa corrente consiste em, primeiramente, identificar quais aspectos estruturais são relevantes para determinar a efetividade de uma rede para cooperação e ampliação da qualidade do serviço e, em segundo lugar, quais modelos de governança e estratégias de gestão podem ser utilizados para ampliar essa efetividade (KLIJN *et al.*, 1995; PROVAN; MILWARD, 2001; PROVAN; KENIS, 2008).

5.1 Fundamentos teóricos para análise e governança de redes no setor público

Klijn *et al.* (1995, p. 439), orientando-se pela corrente de governança, propõem uma definição mais específica para as redes, em um contexto de políticas públicas, as quais são compreendidas como:

padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam ao redor de problemas políticos ou agrupamentos de recursos, e cuja formação, manutenção e modificação é obra de uma série de jogos (FLEURY, 2005, p. 80).

“Jogos”, segundo Klijn *et al.* (1995) refere-se a um conceito teórico para descrever as ações realizadas pelos diferentes atores na rede, conforme seus interesses e dentro de um sistema de regras formais e informais (FLEURY, 2005). Os resultados das políticas públicas dependem do efeito cumulativo dos jogos, ou seja, dos padrões de ação desses atores em função da articulação de seus interesses. O enfoque da governança de redes consiste na capacidade de gestão dos componentes-chave da rede, tendo em vista os objetivos coletivos das políticas públicas. Para tanto, gestores devem possuir a capacidade de influenciar e mobilizar os demais atores ou de modificar a estrutura da rede. O modelo analítico proposto por KLIJN *et al.* (1995) estabelece tipos de estratégias de gestão baseadas nos diferentes componentes-chave de uma rede de políticas públicas: atores, recursos, regras e percepções.

5.2 Componentes-chave de redes de políticas públicas

Primeiramente, redes de políticas públicas são caracterizadas pelos atores que as compõem e pelas relações entre esses. Os atores devem possuir certa perenidade na rede e suas relações devem expressar a sua dependência mútua, caracterizada pela necessidade de cooperação para fins de alcance de seus objetivos individuais e/ou coletivos. Os recursos integram as redes, na medida em que essas objetivam o seu intercâmbio, de forma a estabelecer as relações entre os atores. Consequentemente, as redes também são compostas de regras que definem os meios e os procedimentos formais e informais utilizados pelos atores para estabelecerem as relações entre si. Regras especificam padrões de comportamento e relacionamento aceitáveis, qual papel cada ator pode desempenhar na rede, qual seu grau de participação em decisões, entre outros. Por fim, um componente-chave final das redes são as percepções individuais e compartilhadas dos atores, as quais fundamentam quais os objetivos que irão perseguir na rede e, portanto, as suas estratégias de atuação.

Resgatando-se o conceito de “jogos”, os atores estabelecem estratégias para realizarem seus objetivos em um contexto de rede, comportando-se como *players*, cujas ações levam em consideração o comportamento e objetivos dos demais. Nesse ínterim, cada *player* considera os recursos à sua disposição e os *trade-offs* inerentes aos processos de cooperação requeridos pela rede, ou seja, a sua disposição em participar dos jogos existentes na rede tendo em vista seus objetivos. Os resultados finais desse processo dinâmico de interação, normalmente são a consecução da política pública, a qual pode ser bem sucedida, alcançando os resultados coletivos previstos, ou resultar em situações de inação, ineficácia ou baixa efetividade na medida em que os atores não estão realizando os *inputs* necessários, em razão, por exemplo, de dificuldade de acesso a recursos ou dissociação de seus interesses e

estratégias. O sucesso de uma política pública, portanto, raramente será alcançado sem um processo de gestão desses elementos-chave (PROVAN; KENIS, 2008).

5.3 Mecanismos gerenciais de governança em redes de políticas públicas

Segundo Klijn *et al.* (1995) a gestão de redes de políticas públicas consiste em alterar conscientemente os componentes-chave da rede. As estratégias para tanto, consistem na atuação sobre oportunidades e obstáculos para a convergência de interesses entre atores – gestão dos jogos. As estratégias de gestão podem, ainda, visar à alteração da própria estrutura da rede, de forma mais profunda e perene, visando à modificação permanente dos comportamentos dos atores implicados. As diferentes estratégias gerenciais para cada um dos componentes-chave são sumarizadas na Figura 2.

Figura 2 – Estratégias de gestão dos jogos, estruturação de rede e respectivos componentes-chave

Componentes-chave	Atores	Recursos	Regras	Percepções
Tipos de gestão:				
Gestão dos jogos	Ativação seletiva	Mobilização de recursos	Antecipar regras	Gerenciar percepções
Estruturação da rede	Modificar relações entre atores	Modificar a distribuição de recursos	Mudar regras de interação	Modificar normas, valores e percepções

Fonte: Klijn *et al.* (1995) (Adaptado. Tradução nossa)

Com relação aos atores, mecanismos de gestão podem ser utilizados para a ativação de atores relevantes para as atividades da rede, assim como alterar relações para a formação de coalizões de atores com perfis complementares. Tais mecanismos assumem que os atores não estão necessariamente cientes e interessados em todas as atividades e jogos existentes em uma rede, sendo necessária a sua articulação ativa.

As atividades no contexto da rede, por sua vez, dependem do provimento de recursos para que sejam realizadas com qualidade e efetividade. Os recursos à disposição dos atores (*e.g.* financeiros, posições hierárquicas, força de trabalho, informações, conhecimentos, legitimidade) podem ser mobilizados ou redistribuídos por meio de seu provimento e/ou compartilhamento como forma de potencializar a atuação de determinados atores de uma rede ou fomentar atividades coletivas e cooperativas.

As relações de cooperação e intercâmbio de recursos são contingentes a regras formais e informais que regem as interações no contexto da rede. Para cada “jogo”, ou seja, curso de ação coletiva, há regras de interação entre os atores que devem ser utilizadas, assim como respeitadas, sob o risco de se desgastar as percepções coletivas. Sendo assim, o gestor deve estar consciente das regras existentes, assim como buscar a criação de novos normativos ou protocolos de interação que facilitem ou promovam maior integração e cooperação no contexto da rede.

Por fim, a gestão de uma rede normalmente requer o ajuste de percepções entre os atores, principalmente acerca de seus papéis e objetivos individuais. Esse processo normalmente envolve a negociação de objetivos e estratégias e a construção de consensos em torno de agendas de curto e longo prazo. Situações de conflito, impasse político e inação podem ser solucionadas e, em alguns casos, exigir o abandono de estratégias malsucedidas e a persecução de alternativas. A utilização dessas estratégias de gestão é contingencial principalmente à estrutura da rede, alterando-se conforme o seu tamanho e complexidade da atividade a ser realizada (PROVAN; KENIS, 2008).

As definições dos componentes-chave das redes propostas por Klijn *et al.* (1995) estabelecem um dos modelos analíticos de redes disponíveis na literatura. Adicionalmente, os autores fornecem as estratégias de governança que podem ser utilizadas tendo por base a gestão desses componentes-chave por um ator na rede que pretenda regular ou alterar as interações com fins ao alcance dos diferentes objetivos individuais e coletivos.

As estratégias relativas à gestão dos jogos referem-se, em geral, a situações contingenciais na qual prevalecem as soluções políticas que reorganizam os elementos-chave existentes na rede. No entanto, determinados atores podem possuir poder suficiente para modificar os elementos-chave que compõem a rede, sendo possível a utilização das estratégias de alteração estrutural da rede, com vistas à consecução de políticas públicas.

Os conceitos apresentados podem ser utilizados como referência para a análise de redes de políticas públicas ao se definir a correspondência empírica entre os elementos-chave e as variáveis dessas redes. Conforme demonstrado, podem ser avaliados os elementos estruturais já estabelecidos que favorecem determinado tipo de modelo de governança, porém, que devem ser avaliados objetiva e sistematicamente (PROVAN; KENIS, 2008).

Para associarem-se os elementos-chave descritos a variáveis da rede, a próxima seção descreverá brevemente os conceitos típicos do método de análise de redes sociais. Em seguida, realiza-se uma breve revisão acerca da literatura relativa à aplicação dessa abordagem no âmbito do campo de desenvolvimento de pessoas.

6. Fundamentos da abordagem da análise de redes sociais

A análise de redes sociais (ARS), entendida, simultaneamente, como uma perspectiva teórica e metodológica, permite a análise de forma sistemática do relacionamento entre atores que integram uma rede, baseando-se na importância da conectividade entre eles. O objetivo principal da ARS é a detecção e a interpretação de padrões de conexão entre atores (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994). Dentre os conceitos essenciais para a compreensão e discussão da análise de redes sociais, destacam-se: a) ator (entidades objeto de estudo na análise de redes sociais, como indivíduos, organizações ou países); b) conexão ou laços (ligação estabelecida entre o par de atores); c) atributo (variável que descreve uma característica permanente do ator, como gênero); d) subgrupos (conjuntos de atores conectados); e) grupo ou *cluster* (conjunto de atores definido por critérios conceituais, teóricos ou empíricos, em que as medidas da rede são tomadas); f) relação (coleção de conexões de um tipo específico entre membros de um grupo; e g) rede social (conjunto finito de atores e conexões entre eles) (ROSSONI; SILVA; FERREIRA JÚNIOR, 2008).

A ARS permite a análise individualizada de atores, porém a sua distinção metodológica reside na sua capacidade de análise estrutural das propriedades da rede como um todo. A análise estrutural permite o diagnóstico de eventuais fragilidades nas conexões das redes, grupos e atores de maior relevância e atores isolados, conforme o tipo de variável definida para dimensionamento de suas relações. Dentre as principais características estruturais, Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008) destacam: a centralidade, a coesão social, papéis e posições e os padrões estatísticos dos relacionamentos.

A centralidade representa o número de conexões estabelecidas por um determinado ator na rede com os demais, de tal forma que um maior número de conexões proporciona uma maior importância e, portanto, centralidade do mesmo na rede. Dentre as principais medidas enumeram-se a centralidade de grau (*degree centrality*), a centralidade de proximidade (*closeness*) e a centralidade de intermediação (*betweenness*), respectivamente, o número de conexões diretas, a centralidade dos atores em relação a outros atores centrais e a centralidade do ator enquanto ponto de intermediação de conexões entre os demais atores na rede (ROSSONI; SILVA; FERREIRA JÚNIOR, 2008).

Já a coesão social avalia os subgrupos coesos de uma rede, representados por subgrupos de atores com alta densidade de conexões relativamente fortes, diretas e frequentes. Os subgrupos tendem a apresentar o compartilhamento de características entre os atores promovendo um fenômeno conhecido como

homofilia (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994). Os subgrupos identificados são conceituados conforme a abordagem teórico-metodológica como cliques, agrupamentos (*clusters*), componentes, núcleos (*cores*) e ciclos.

O padrão de conexões de atores em uma rede pode ser utilizado como indicativo de sua função ou papel na rede. Dessa forma, atores com configurações de conexões semelhantes desempenhariam papéis similares na rede. A esse respeito, há a análise da equivalência estrutural dos atores, em que dois atores são estruturalmente equivalentes se possuem laços idênticos com outros na rede. Uma das ferramentas para realizar essa análise refere-se ao *blockmodeling*, utilizado para se testar e validar proposições categóricas sobre os papéis dos atores na rede. Por fim, a análise estatística dos relacionamentos consiste na comparação de relações e conjuntos de atores, previsão das probabilidades de conexão entre esses, e respectiva influência de seus atributos e propriedades reticulares (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994).

6.1 Aplicações da análise de redes sociais em gestão de pessoas

A análise de redes sociais possui ampla aplicação no campo de estudos organizacionais, administração pública e gestão de políticas, porém, raramente, abrange questões relacionadas à gestão de pessoas (ISETT *et al.*, 2011; PROVAN; FISH; SYDOW, 2007; KAPUCU; HU; KHOSA, 2014). A temática de gestão de pessoas teve como um dos primeiros estudos empíricos, com aplicação da ARS, aquele realizado por Tichy, Tushman e Fombrun (1979) (KAŠE; KING; MINBAEVA, 2013), o qual investigou relações entre gestores e trabalhadores em três organizações privadas. Uma edição especial da revista *Human Resource Management*, de 2013, dedicou-se a reunir artigos, em sua maioria teóricos, para proposição de aplicações da ARS em uma série de áreas de gestão de pessoas, tais como: definição de cargos (*job design*); gestão do desempenho; desenvolvimento gerencial; retenção; contratos psicológicos e terceirização de atividades de gestão de pessoas (KAŠE; KING; MINBAEVA, 2013). O estudo de Waterhouse e Keast (2012) analisou redes governamentais e propôs abordagens de gestão de pessoas adequadas a um contexto de governança em rede.

O campo específico de desenvolvimento de pessoas é ainda menos prevalente na literatura envolvendo aplicações de ARS. Como um dos primeiros avanços nesse sentido, Van der Krogt (1998) propõe a análise de sistemas de treinamento e sua relação com a criação de redes de aprendizagem na organização. Sob a perspectiva proposta por Van der Krogt (1998), surgem artigos teóricos com proposições conceituais e metodológicas para essa abordagem (*e.g.* POELL, 2012). Artigos teóricos similares enfocam a análise do impacto de redes sociais na efetividade

dos treinamentos (e.g. HATALA, 2006; YAMKOVENKO; HATALA, 2015) e a análise da interface dessas redes com a transferência de conhecimentos (e.g. GUBBINS; DOOLEY, 2014). Sob essas linhas de investigação, mormente intraorganizacionais, destacam-se alguns estudos empíricos com utilização de ARS, tais como os de Hatala e Fleming (2007), que investigaram o suporte à aprendizagem fornecido por redes sociais em unidades organizacionais, e Kaše, Paauwe e Zupan (2009), que relacionaram práticas de treinamento, transferência de conhecimento e redes sociais na organização. Garavan, Heraty e Morley (1998) realizam estudo qualitativo sobre como as perspectivas de diferentes atores na organização influenciam redes de aprendizagem e a filosofia e conteúdo dos treinamentos.

Os artigos invariavelmente fazem menções à perspectiva multinível da função de desenvolvimento de pessoas, prevendo ou avaliando a recursividade dos impactos nos níveis de grupo e organizacional. Não obstante, métodos e pressupostos teóricos para esses níveis são abordados sob a perspectiva do capital social, de orientação microanalítica. O artigo de Storberg-Walker e Gubbins (2007) introduz uma edição especial da revista *Advances in Developing Human Resources* dedicada à proposição da aplicação da ARS no campo de desenvolvimento de pessoas. Em uma série de artigos predominantemente teóricos, os autores concebem como a ARS pode instruir: a interferência em nível de grupos para aprimoramento da aprendizagem; práticas de *mentoring*; avaliação de práticas de desenvolvimento sob uma perspectiva crítica; interfaces entre desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento; e interfaces entre gestão do capital social e intelectual por meio de práticas de desenvolvimento.

Apenas em Knight (2002) é proposta a abordagem da aprendizagem em rede, englobando o nível interorganizacional, a qual possui congruência com dois artigos teóricos: McCarthy, Garavan e O'Toole (2003), que propõem a mediação das relações interorganizacionais pela função de desenvolvimento, visando à aprendizagem em rede; e artigo de White (2014), que realiza uma revisão de literatura e a proposição de modelo para análise de redes entre governos e instituições filantrópicas para o desenvolvimento de inovações sociais. Nessa linha, estudos empíricos como o de Hawley e Taylor (2006), Knight e Pye (2005) e Melo e Beck (2015) investigam como as organizações aprendem em rede, porém adotam uma abordagem qualitativa para compreensão dos processos reticulares, em lugar de uma abordagem quantitativa. Um dos poucos estudos encontrados com aplicação de técnicas quantitativas de ARS e em perspectiva longitudinal refere-se ao de Walton e Guarisco (2007), o qual avalia condicionantes para a transferência de conhecimento entre duas organizações de diferentes contextos nacionais.

No contexto brasileiro, Balestrin, Verschoore e Reyes Junior (2010) realizam uma revisão de 116 estudos nacionais sobre redes de cooperação interorganizacional. Um dos achados do estudo é o crescente interesse na investigação da aprendizagem organizacional como resultado de arranjos cooperativos em rede. No entanto, as teorias de base se relacionam aos campos estratégico e institucionalista, não sendo concebidas as redes e o processo de aprendizagem como resultante de uma função de desenvolvimento de pessoas. Recente publicação de Bastos, Loiola e Regis (2015) reúne estudos nacionais sobre aplicação da ARS em contextos organizacionais. Tópicos relativos à gestão de pessoas envolvem: comprometimento organizacional; redes de conhecimento; satisfação com o trabalho; diversidade e *mentoring*. Por fim, a busca em bases de artigos majoritariamente nacionais – Scielo e Spell – com os termos “redes”, “redes sociais”, “treinamento”, “capacitação” e “desenvolvimento” não retornou resultados com artigos sob a perspectiva proposta.

Aparentemente, os marcos teóricos do campo de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E), oriundos da Psicologia Organizacional, o qual desenvolveu boa parte das teorias, constructos e variáveis descritivas de estratégias e ações de treinamento, não são utilizados na literatura revisada. A despeito de não ser o objetivo do presente artigo uma revisão exaustiva da literatura, conclui-se que a função de desenvolvimento de pessoas carece de uma linha sistemática de pesquisa que integre a ARS como método de estudo. Com base nos fundamentos teóricos apresentados e as lacunas teóricas identificadas, a próxima seção realizará a descrição da metodologia proposta para a análise de redes interorganizacionais de desenvolvimento de pessoas no setor público federal, assim como das contribuições práticas previstas. As considerações sobre as contribuições à literatura são realizadas na seção de conclusões.

7. Perspectivas metodológicas para análise de redes de capacitação na administração pública federal

As redes de capacitação no setor público federal, conquanto estejam relativamente formalizadas por meio de legislações, possuem um caráter horizontal e espontâneo, sendo formadas por atores independentes e pertencentes a diferentes contextos econômicos (público, privado), setores e esferas de governo. Politicamente, as redes de capacitação não são orientadas para um objetivo pré-estabelecido, mas antes visam ao aumento das capacidades de desenvolvimento da força de trabalho, com objetivos difusos e emergentes.

O modelo analítico proposto no presente artigo utiliza ambas as abordagens propostas por Klijn *et al.* (1995) e identificadas por Provan e Kenis (2008), como

sendo: uma puramente analítica e outra focada nos mecanismos de governança. A abordagem analítica enfatiza a descrição e análise exploratória da rede. Pressupõe-se que é preciso haver um delineamento inicial da rede de capacitação já existente no setor público para a posterior concepção de mecanismos de gestão e modelos de governança (PROVAN; KENIS, 2008). Por esse motivo, o enfoque do modelo analítico proposto reside, primordialmente, na descrição da rede de capacitação com base nos componentes-chave de Klijn *et al.* (1995).

Tendo em vista o contexto estabelecido da pesquisa, algumas diretrizes metodológicas podem ser elencadas. Primeiramente, o universo de pesquisa refere-se às organizações públicas integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec. Em segundo lugar, assume-se que os dados coletados são de natureza secundária e referem-se às informações sobre as ações educacionais, executadas por unidades integrantes do Sipec, registradas nos respectivos controles e relatórios anuais de capacitação, os quais são instrumentos de gestão formalmente definidos pela PNDP (CAMÕES, 2013). Por fim, assume-se que as pesquisas podem ser definidas por um recorte transversal, referindo-se a um período específico, ou longitudinal retrospectivo, abarcando-se sequências de períodos, com fins à análise temporal do comportamento dos atores e da rede de capacitação. As informações sobre tais ações de aprendizagem são, portanto, as principais variáveis de análise para estruturação da rede analisada.

7.1 Variáveis de análise da rede

A definição das variáveis de análise leva em consideração os quatro componentes-chave previstos por Klijn *et al.* (1995). A correspondência proposta está apresentada na Figura 3, e a justificativa para cada enquadramento e a inclusão de variáveis são apresentadas em seguida.

Figura 3 – Correspondência teórico-empírica entre componentes-chave e variáveis utilizadas no estudo

Componente-Chave	Variáveis Relacionadas
Atores	Organização
	Tipo de organização
	Nacionalidade da organização
Recursos	Nome do curso
	Data de início do curso
	Modalidade
	Tipo de ação
	Carga horária
	Número de alunos
Regras	Custo do curso
	Forma de contratação
Percepções/objetivos	Área temática

Fonte:elaboração própria.

7.1.1 Atores

Os atores, que correspondem aos nós da rede, são identificados pelos nomes das organizações públicas e privadas, (variável nº 1) que realizam trocas de recursos (conhecimentos, recursos financeiros, etc.) por meio de ações formais de capacitação. Com o levantamento de dados é possível mapear todos os tipos de fornecedores que concorrem pela oferta de ações de capacitação. Para o registro dos diferentes tipos de organização foi inserida a variável nº 2, “tipo de organização”, que se caracteriza como um atributo dos atores e não uma variável estrutural da rede. A princípio, essa variável consiste em categorias simples (organizações públicas, privadas e escolas de governo) as quais podem ser ampliadas posteriormente conforme os resultados de coleta de dados. Considera-se que nacionalidade dos fornecedores pode ser um objeto de investigação relevante para a distinção de conhecimentos tradicionalmente fornecidos por instituições estrangeiras, em uma perspectiva de gestão do conhecimento. Por esse motivo, criou-se também a variável nº 3, “nacionalidade da organização”, para esse fim, definida por categorias relativas aos países de origem ou de organismos multilaterais internacionais.

7.1.2 Recursos

Os recursos operacionalizam as conexões entre os atores e referem-se ao fluxo de conhecimento e recursos financeiros implicados na contratação de ações educacionais entre os atores. As conexões são direcionadas e simples, representando fluxos não recíprocos e a inexistência de múltiplos fluxos entre os atores (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011). A operacionalização do recurso “conhecimento” é realizada pela quantidade de diferentes ações de capacitação realizadas entre os atores (variável nº 4). A data de realização (variável nº 5) é uma variável de controle que visa garantir a diferenciação de ações de capacitação de mesma nomenclatura com base no período de realização. As variáveis modalidade (variável nº 6) e tipo de ação (variável nº 7) são atributos dos cursos que visam a uma categorização das ações de capacitação para uma análise comparativa dos diferentes formatos existentes, conforme a literatura específica de TD&E (*e.g.* MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). A carga horária (variável nº 8) e o número de alunos (variável nº 9) são operacionalizações alternativas acerca da quantidade de conhecimento transferido. Por fim, o custo do curso (variável nº 10) trata da operacionalização da troca de recursos financeiros entre os atores, um recurso distinto do conhecimento, porém que é inerente a uma rede de capacitação. A inserção dessa variável visa analisar um aspecto citado (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010) pela literatura de referência, relativo à eficiência dos gastos com as ações de capacitação e corresponde a um critério de efetividade tanto da função estratégica de gestão de pessoas (GOLD *et al.*, 2010), quanto da PNDP, tendo em vista que um de seus objetivos explícitos é a racionalização dos gastos de capacitação (BRASIL, 2006; CAMÕES, 2013).

7.1.3 Regras

As regras de interação entre os atores (KLIJN *et al.*, 1995) são operacionalizadas por meio da variável “forma de contratação” (variável nº 11) cujas categorias se fundamentam em Fonseca *et al.* (2015b). Tendo em vista as conexões se tratarem de ações formais de capacitação, cada uma das ações consideradas foi realizada com base em algum dispositivo legalmente previsto, de forma que são os critérios legais para a consecução das conexões entre os atores implicados. Essa variável é um atributo das ações de capacitação e, portanto, serve aos propósitos de permitir uma análise das implicações de cada forma de contratação para a estrutura da rede e sua relação com outras variáveis atributo das ações de capacitação e dos atores, por exemplo.

7.1.4 Percepções/objetivos:

Klijn *et al.* (1995) definem percepções como sendo as disposições idiossincráticas dos atores para a cooperação em rede, tendo em vista os seus objetivos individuais. A operacionalização desses interesses dos atores é realizada por meio da área temática das ações de capacitação (variável nº 12), pois são indicadores de homofilia, de forma que atores com maior sobreposição de áreas temáticas de cursos demandados tendem a atuar cooperativamente ou se situar em posições similares na rede. Áreas temáticas transversais às organizações públicas podem ser tratadas como objetivos coletivos compartilhados, com potencial para a criação de maior quantidade de laços cooperativos entre as organizações. Essa variável requer a categorização padronizada das ações de capacitação em temas, o que pode requerer esforços adicionais de pesquisa.

Todas as variáveis propostas e respectivas categorias são um referencial inicial de pesquisa, podendo ser aperfeiçoados. A Figura 3 sumariza as justificativas e parâmetros de operacionalização e registro das variáveis propostas.

Figura 3 – Descrição das variáveis propostas.

Variáveis das ações educacionais e características dos campos de registro			
Nº	Variável	Justificativa	Parâmetros
1	Organização	Registro do nome da organização que recebeu ou forneceu o curso.	Campo padronizado de chave única.
2	Tipo de Organização	Análise da relação entre os tipos de organização e seu desempenho na rede.	Lista: 1) Organização Pública; 2) Organização Privada; 3) Escola de Governo.
3	Nacionalidade da Organização	Análise da prevalência de fornecedores nacionais e internacionais no fornecimento de treinamentos.	Campo padronizado de chave única
4	Nome do Curso	Identificação discriminante do curso.	Campo Livre
5	Data de Início do Curso	Critério para evitar-se o registro duplicado de cursos comuns a mais de uma organização. Viabilizar análise de períodos de maior volume de execução de cursos.	Máscara: "00/00/0000"

6	Modalidade	Análise das modalidades prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.	1) Presencial; 2) Semipresencial; 3) EAD
7	Tipo de Ação	Análise dos tipos de ação prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.	Lista: 1) Curso de curta duração; 2) Graduação 3) Pós-Graduação Lato Sensu; 4) Pós-Graduação Stricto Sensu; 5) Eventos Técnico-Científicos; 6) Outros
8	Carga Horária	Mensuração da extensão e complexidade dos cursos e relação com outras variáveis.	Em Horas-Aula: Máscara: "000"
9	Número de alunos	Mensuração da dimensão do público-alvo dos cursos e relação com outras variáveis.	Até 3 caracteres. Máscara: "000"
10	Custo do Curso	Mensuração do custo dos cursos e relação com outras variáveis.	Máscara: "R\$ 000.000,00"
11	Forma de Contratação da Organização / Docente	Análise das principais formas de contratação utilizadas pelas organizações públicas e relação dessas modalidades com os custos implicados, tipos de cursos e de fornecedores.	Lista - 1) Dispensa de Licitação; 2) Inexigibilidade de Licitação; 3) Pregão Eletrônico; 4) Convite; 5) Concurso; 6) Tomada de Preços; 7) Gratificação por Encargos de Cursos e Concursos; 8) Sem custos; 9) Outro
12	Área Temática	Análise das temáticas prevalentes nas organizações e relação com outras variáveis.	Campo padronizado de chave única.

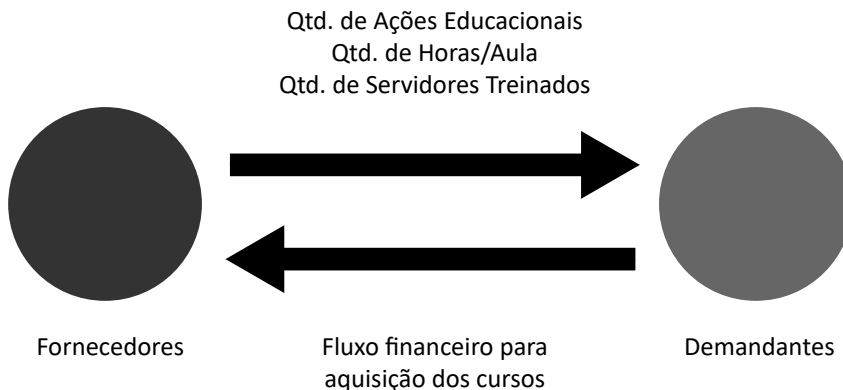
Fonte: elaboração própria.

Coletados os dados referentes às variáveis propostas propõe-se, anteriormente à análise exploratória da rede, a análise estatística como forma de compreensão das variáveis e avaliação da qualidade dos dados (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011). Sendo assim, pode ser realizada a análise estatística preliminar por meio da extração de medidas descritivas dos dados e a comparação de categorias teoricamente relevantes de ações educacionais e organizações. Os dados analisados servirão de subsídio para a construção da rede de relacionamento entre organizações demandantes e fornecedoras a partir das variáveis-critério levantadas.

7.2 Análise da rede de capacitação

A metodologia de análise de redes utilizada fundamenta-se na construção de diagramas analíticos com base em dois elementos: os atores, denominados “nós” (nodes); e as relações entre esses, denominadas “conexões” (links). Para a presente pesquisa, os atores referem-se às organizações – fornecedoras e demandantes. As conexões referem-se às informações sobre as ações educacionais, definidas conforme o tipo de dado que se deseja analisar, como exemplificado pela Figura 4.

Figura 4 – Diagrama exemplificativo para análise de conexões entre fornecedores e demandantes



Fonte: elaboração própria.

A partir desses dados torna-se possível a elaboração de redes entre fornecedores e demandantes para análise dos diversos tipos de conexão implicados em uma ação educacional. Conforme o critério adotado para análise das conexões, é possível definir a importância relativa de cada ator na rede, o seu padrão de relacionamentos, assim como o seu posicionamento em agrupamentos organizacionais. De forma geral, podem ser empreendidas análises sobre as ações de treinamento, sobre os próprios atores ou mais abrangentes, sobre a rede como um todo.

Propõe-se inicialmente a análise dos atores, a princípio por meio das seguintes medidas de centralidade (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011) e respectivas implicações teórico-práticas:

- **Centralidade de grau (degree):** quais atores possuem maior número de conexões ou maiores valores nas variáveis de análise. Quais conexões favorecem seu alto grau de centralidade e quais são os principais fornecedores (*outdegree*) e demandantes (*indegree*). Por exemplo: quais atores provêm/recebem mais ações educacionais, capacitam maior número de servidores, recebem/despendem maiores quantidades de recursos financeiros e com quais outros atores essas relações são mais frequentes ou volumosas.
- **Centralidade de intermediação (betweenness):** quais atores (fornecedores) são mais centrais na rede, funcionando como ponto de conexão entre os demais atores (demandantes) e, portanto, possuindo uma atuação intersetorial.
- **Centralidade de vetor próprio (eigenvector) ou Centralidade de bonacich:** quais atores (fornecedores) são mais influentes na rede e como se relacionam a outros atores influentes (demandantes). Tal análise permite avaliar se há uma dinâmica centro-periferia ou uma divisão equânime de influência entre atores (equilíbrio de número e qualidade das conexões/treinamentos). Dito de outra forma, indica se há, na rede, atores que favorecem a criação de núcleos densos de organizações fortemente relacionadas, cercado de grupos de organizações pouco relacionadas.

Em seguida, propõe-se a análise do menor nível analítico da rede (conexões), relativa às ações educacionais. Essas podem ser analisadas conforme a sua prevalência na rede, volume dos diferentes valores, conforme variável enfocada (quantitativo de ações, horas-aula, servidores capacitados, recursos financeiros etc.), assim como a análise de sub-redes oriundas da consideração de apenas algumas categorias de treinamentos (*e.g.* comparando-se modalidades, tipos de ação de capacitação e áreas temáticas). Um importante aspecto de análise é a prevalência de laços reflexivos, ou seja, organizações que fornecem cursos para si mesmas, refletindo-se em uma medida de capacitação intraorganizacional.

A alteração da variável enfocada para construção das relações implica estruturas de rede potencialmente diferentes, de forma que novas medidas dos atores podem ser retiradas (*e.g.* quais atores centrais considerando-se apenas determinadas modalidades, tipos de ação e áreas temáticas). A relevância das medidas e análises empregadas depende da natureza da variável analisada. As medidas relativas às conexões também podem ser combinadas para a criação de índices que descrevam os atores ou, de forma agregada, as redes (*e.g.* custo da hora aula; custo por servidor).

Além de medidas básicas das ações educacionais e dos nós (atores), é possível uma avaliação da rede por meio de inspeção visual ou medidas estruturais, tais como: I) diâmetro e densidade da rede; II) grau de centralização da rede; III) índice de agrupamento (*clustering*) para detecção de sub-redes, centralizadas ou não em um grupo de fornecedores; IV) existência de componentes centrais ou múltiplos componentes (fragmentação da rede); V) buracos estruturais (*structural holes*), evidenciando pontos de fragilidade na rede ou de dominância de certos atores (*e.g.* cursos de alta relevância fornecidos por apenas uma instituição); VI) classificação dos atores em papéis (*roles*) com base no padrão de conexão (oferta/demanda) na rede; VII) análise do padrão predominante de conexão (*e.g.* centralizado, descentralizado) por meio, por exemplo, de censo de tríades e da topologia da rede (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011) visando à identificação de padrões estruturais para definição de mecanismos de governança.

Para a construção das redes deverão ser utilizados *softwares* de análise de redes sociais, tais como Gephi, UCINET e Pajek. As análises propostas não são exaustivas e a relevância dos resultados dependerá das variáveis coletadas e utilizadas como parâmetro para definição das redes. Considera-se que, quanto maior o número de atores, mais informativa a pesquisa, sendo ideal a aplicação de um censo entre as organizações integrantes do Sipec. Não obstante, para os objetivos de aplicação do modelo analítico proposto, as análises sugeridas são adequadas e podem, mesmo com uma amostra limitada, evidenciar importantes padrões de conexão para a gestão da capacitação entre os atores implicados. A análise proposta permite a previsão de alguns resultados de pesquisa e mecanismos de gestão.

7.3 Resultados e mecanismos de gestão previstos

O desenvolvimento e aplicação das diretrizes metodológicas propostas visa à gestão mais eficaz e integrada da capacitação. Por esse motivo, o presente estudo possui como premissa o aumento da efetividade da governança em rede na atividade de capacitação no setor público federal. A seguir apresentam-se cinco resultados propostos definidos como possíveis subsídios para mecanismos de gestão nesse contexto.

(I) Indicadores para planejamento e controle da capacitação

Como resultados das análises descritivas das ações de capacitação, torna-se possível o desenvolvimento de variados indicadores quantitativos e qualitativos dessa atividade, dentre os quais: volume de ações educacionais realizadas; quantitativo de servidores capacitados; tipos, modalidades e temáticas prevalentes

das ações educacionais; custo médio das ações educacionais. Ademais, medidas quantitativas (e.g. custo médio) podem ser combinadas para geração de indicadores compostos (e.g. custo/aluno). A sistematização dos indicadores permite o controle da capacitação, a comparabilidade dos desempenhos e geração de informações mais relevantes para o planejamento e tomada de decisão gerencial. A padronização dos dados permite também o acesso de gestores de capacitação às informações sobre atividades de outros órgãos públicos, a qual pode fomentar a realização de parcerias (gestão de recursos – informações, KLIJN *et al.*, 1995).

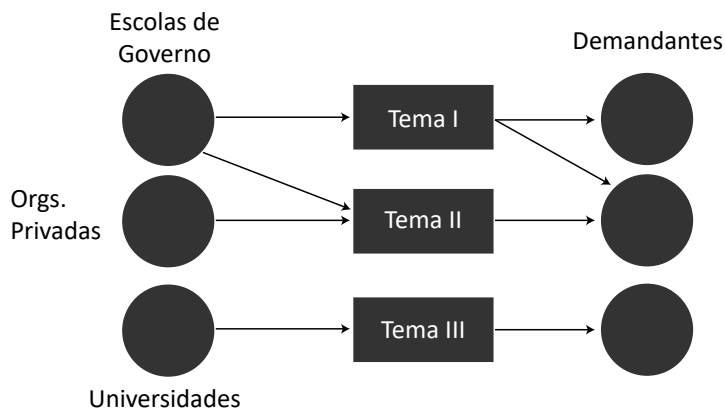
(II) Análises competitivo-estratégicas do setor de capacitação e oportunidades de cooperação/coordenação

Conquanto a competição de mercado seja uma característica pouco comum ao ambiente do setor público, para o caso do setor de capacitação, existe uma dinâmica de mercado na qual as escolas de governo, efetivamente, estão inseridas. Nesse contexto atuam organizações privadas e outras instituições educacionais, tais como as universidades. Sendo assim, a reunião de informações propostas pela pesquisa permite uma análise do mercado de capacitação e o subsídio para uma atuação mais competitiva e efetiva das escolas. Dentre os resultados possíveis da análise destacam-se: grau de participação de tipos de fornecedores no fornecimento de capacitação; avaliação da complementaridade/compatibilidade entre as ações ofertadas por escolas de governo e as demandas das organizações públicas (consenso de objetivos/percepções, KLIJN *et al.*, 1995); identificação de especialistas desconectados que podem atuar como fornecedores para outras organizações públicas (ativação de atores KLIJN *et al.*, 1995); avaliação de viabilidade de substituição de fornecedores privados por entidades públicas visando à economia de custos e efetividade das ações educacionais (exclusão de atores, KLIJN *et al.*, 1995).

(III) Identificação de temas transversais

A convergência de áreas temáticas entre organizações públicas pode ser analisada por meio de uma rede bimodal, ou rede de afiliação (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011), na qual organizações são agrupadas em torno de temas, que funcionam como nós de referência para o agrupamento de organizações com demandas similares (Figura 5).

Figura 5 – Modelo para análise de convergência temática entre fornecedores e demandantes.



Fonte: elaboração própria.

Conforme exposto na Figura 5, é possível averiguar a convergência temática entre ações ofertadas e demandas no setor público e quais os principais fornecedores ou demandantes em cada nicho temático. A análise fornece insumos para uma sistematização da oferta agregada pelas escolas de governo, de forma que podem ser evidenciadas eventuais sobreposições e lacunas da atual oferta com relação às demandas das organizações públicas, possibilitando a ampliação ou qualificação planejada de cursos fornecidos por escolas de governo (gestão de recursos, KLIJN *et al.*, 1995).

Conforme pressupostos teóricos, a variável “área temática” simula, por analogia, o constructo relativo aos objetivos individuais das organizações e respectivas percepções de oportunidade de cooperação. A atuação do gestor das redes reside principalmente na harmonização desses interesses e na ativação de atores-chave para o fomento de ações de cooperação no âmbito da rede (KLIJN *et al.*, 1995). Tais mecanismos de gestão estabelecem subsídios para uma política de gestão do conhecimento e planejamento integrado da capacitação.

(IV) Gestão de competências organizacionais e individuais

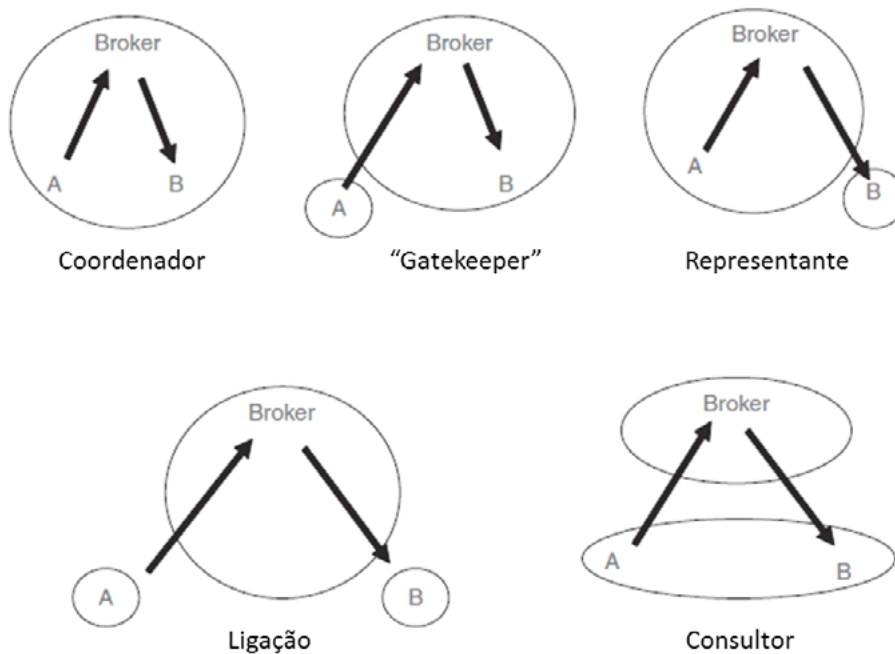
A concepção de um inventário de áreas temáticas serve de subsídio para a definição de competências organizacionais e sua extensão para a identificação de competências individuais de servidores. A extensão das áreas temáticas para o nível individual permite o dimensionamento do público-alvo de cada temática, e subsidia a criação de trilhas e programas de capacitação pelas unidades de capacitação e escolas de governo. De forma semelhante, permite a identificação de especialistas

nas áreas temáticas inventariadas e a criação de bancos de instrutores (gestão de recursos – conhecimentos, KLIJN *et al.*, 1995).

(V) Identificação de posicionamento estrutural de escolas de governo e desenvolvimento de mecanismos de governança

Fonseca *et al.* (2015a; 2015b) buscaram a definição de critérios para a distinção das escolas de governo com base em características institucionais, objetivos e atividades. O desempenho de um papel de coordenação ou de intermediação de ações de capacitação por uma escola de governo, ou outra entidade, pode ser empiricamente investigado com base na configuração de suas relações de fornecimento de ações de capacitação. Parise (2013) exemplifica os tipos de configuração relacional assumidas por uma organização intermediadora em um contexto de rede e que definem seu papel (Figura 6).

Figura 6 – Configuração de intermediação (Brokerage)



Fonte: Parise (2013) (Adaptado. Tradução nossa)

Nesse sentido, torna-se possível, pela análise da topologia da rede e de seus grupos, a identificação de quais escolas de governo, de fato, estão inseridas na rede como mediadoras de relações em determinados setores de governo ou entre esses, podendo assumir diferentes papéis. A análise realizada por meio da técnica do censo

de tríades (NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2011; WASSERMAN; FAUST, 1994) pode evidenciar a configuração de grupos organizacionais e o padrão de organização da rede (e.g. horizontal; hierarquizado). A informação sobre esses padrões topológicos oferece subsídios para estratégias de alteração da rede (KLIJN *et al.*, 1995) ou definição de modelos de governança (PROVAN; KENIS, 2008). Em um nível diádico ou grupal, podem ser utilizados mecanismos como a ativação de atores (KLIJN *et al.*, 1995), diagnosticados como potenciais intermediadores/difusores de conhecimentos, ou a redistribuição de recursos e conhecimentos com a descentralização de grupos coesos. A ampliação da participação e alteração do papel de atores na rede, implicando-se na melhoria de suas capacidades organizacionais por meio de mecanismos de aprendizagem organizacional, destaca-se como uma das principais consequências de redes cooperativas interorganizacionais (BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JUNIOR, 2010; HAWLEY; TAYLOR, 2006; KNIGHT, 2002; KNIGHT; PYE, 2015; MELO; BECK, 2015; WHITE, 2014; WALTON; GUARISCO, 2007). Para o contexto do presente estudo, o aperfeiçoamento das capacidades organizacionais e de inserção na rede podem ser fatores de legitimação e institucionalização de novas escolas de governo (BRASS *et al.*, 2004).

8. Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo propor diretrizes metodológicas para a análise de redes de capacitação no setor público federal por meio da análise de redes sociais. Tendo em vista a fundamentação contextual e teórica no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, o universo inicial proposto refere-se ao contexto do Sipec, formado pelas organizações públicas vinculadas ao Poder Executivo federal.

O tema e o modelo proposto adquirem relevância quando considerada a relativa escassez de estudos que aplicam a análise de redes sociais no campo de desenvolvimento de pessoas, especialmente no âmbito do setor público. Conforme sugerem Storberg-Walker e Gubbins (2007), a incorporação dos pressupostos teóricos de outros campos mais bem estabelecidos deve orientar o aprimoramento da aplicação da análise de redes no campo de desenvolvimento de pessoas. Sendo assim, essa é a principal contribuição do modelo proposto no presente artigo, ao buscar a operacionalização de diferentes variáveis e constructos para a descrição de redes de capacitação, integrando-se diferentes campos de conhecimento.

Recursivamente, os próprios campos de origem dos pressupostos teóricos utilizados podem receber contribuições a partir dos *insights* emergentes de estudos em redes de capacitação no setor público. Considera-se que o método proposto tem potencial para contribuir para lacunas reconhecidas nos campos de estudos

organizacionais e redes de políticas públicas, os quais apontam para a necessidade de estudos que abranjam redes interorganizacionais completas, que proponham a operacionalização de variáveis facilmente replicáveis, e que visem à análise de modelos de governança e sua efetividade (PROVAN; FISH; SYDOW, 2007; KAPUCU; HU; KHOSA, 2014; PROVAN; MILWARD, 2001).

Considera-se que o desenho de pesquisa proposto possui vantagens, principalmente por sua aplicação no setor público. Por suas características, o setor público possui fronteiras bem delimitadas, facilitando a definição do escopo amostral de pesquisa. A ênfase da burocracia no controle de atividades torna plausível que a maioria dos dados a serem coletados, de natureza secundária, estejam amplamente disponíveis, relativamente padronizados, possuam regularidade temporal e sejam, por natureza, relacionais (fornecedor-demandante). Sendo assim, além da extensão potencial do estudo para construção de redes amplas e longitudinais, o mesmo possui considerável replicabilidade, haja vista a padronização dos dados e a consistência das categorias oriundas da literatura de treinamento.

Atendo-se às vantagens descritas, possíveis extensões da metodologia proposta podem ser buscadas no âmbito do setor público. Além da sua ampliação para outros poderes e esferas de governo, setores e países, os métodos e variáveis propostos não são exaustivos, de forma que podem ser aplicados em outros tipos de análises e variáveis. Primeiramente, transposições da metodologia para objetos de análise similares podem envolver não apenas ações de capacitação, tratadas como um recurso transacionado, mas também recursos materiais adquiridos por meio de processos de compras públicas, permitindo a análise de redes de logística organizacional. Em segundo lugar, é plausível que as organizações públicas possuam informações estruturadas sobre os indivíduos que fornecem capacitação e participantes dos cursos, o que permite a integração do nível microanalítico na análise e de pressupostos teóricos fundamentais, como a literatura de capital social. Como citado na seção de resultados propostos, o desenvolvimento de instrumentos para a gestão do conhecimento e de talentos torna-se possível a partir desses dados, cujas análises podem ser adequadamente realizadas em uma perspectiva multinível.

Com relação à análise de causalidade entre antecedentes, variáveis reticulares e suas consequências (BRASS *et al.* 2004), essas são abrangidas com menor ênfase no presente artigo. Neste, a análise de antecedentes tende a enfatizar aspectos como estrutura de governança e atributos dos atores. Ao atentar para as consequências das redes, volta-se para resultados típicos do campo de treinamento e desenvolvimento de pessoas, ou seja, resultados em termos instrucionais, de políticas e ações de capacitação e, em última análise, suas decorrências para as pessoas e para a organização. Não obstante, a metodologia potencialmente se estrutura como um

modelo contextual, partindo dos antecedentes das redes de treinamento para as suas consequências finais nos resultados de governo. Ainda que o método proposto não aborde todas as variáveis específicas de ambas as direções, é possível que análises ulteriores incorporem em modelos estatísticos, variáveis independentes do contexto como antecedentes (*e.g.* políticas públicas, setor de governo, transversalidade de carreiras) e variáveis dependentes no nível dos resultados (*e.g.* resultados de políticas públicas; mudanças em processos organizacionais) para estabelecer relações causais. Como um modelo contextual, podem ser desenvolvidos modelos explicativos de como as variáveis instrucionais e relacionais podem contribuir para resultados em diferentes níveis, desde os indivíduos até objetivos de políticas públicas (PROVAN; MILWARD, 2001). Outra perspectiva para consideração desses fatores contextuais reside na complementação da análise da rede com estudos qualitativos, focalizados em organizações de relevância teórica e prática na rede, para as quais se deseje compreender processos de causalidade e fatores determinantes em decisões de capacitação (SANDFORT; MILWARD, 2009).

Conclusivamente, conforme Brass *et al.* (2004) afirmam, o conteúdo das relações representadas em uma rede é limitado apenas à imaginação dos pesquisadores. O presente estudo oferece uma perspectiva analítica com enfoque em avanços teóricos, porém com resultados mormente práticos para a governança de políticas de desenvolvimento de pessoas na administração pública federal. Sob um ponto de vista paradigmático do setor público, os mecanismos de gestão advindos de uma abordagem de governança em redes convergem com as novas tendências da gestão pública. O movimento de Nova Governança Pública e a noção de governo compartilhado são uma forma de superação de modelos de gestão incompatíveis com as demandas democráticas associadas à maior participação social, *accountability* e transparência da gestão pública. Adicionalmente, no atual cenário, as escolas de governo despontam como uma estrutura especializada de capacitação para o setor público em diversos contextos nacionais e internacionais, gerando a demanda por novas perspectivas gerenciais para essa atividade e que priorizem a articulação entre essas instituições (FERNANDES; 2015; FONSECA *et al.*, 2015a; 2015b; OCDE, 2017; ROSA; HOLLANDA, 2017). Conforme reportado por muitas escolas, o Segu e a Rede Nacional de Escolas de Governo possuem um papel integrativo, porém ainda se definem mais como um fórum de compartilhamento de informações do que um arranjo cooperativo propriamente dito. Para a consecução desse objetivo, tecnologias gerenciais devem ser desenvolvidas para o suporte à integração estratégica e operacional das escolas de governo. O seu fortalecimento técnico e político amplia a obtenção de apoio, legitimidade e recursos, culminando com a almejada institucionalização da atividade de desenvolvimento de pessoas como uma política estratégica de Estado (FONSECA *et al.*, 2015a).

Referências bibliográficas

- BACH, S. Human resource management in public sector. In: WILKINSON, A. *et al.* *The sage handbook of human resource management*. London: Sage Publications, 2010.
- BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JUNIOR, E. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 458-477, 2010.
- BASTOS, A. V. B.; LOIOLA, E.; REGIS, H. P. *Análise de redes sociais em contextos organizacionais*. Salvador: EDUFBA, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. *Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Presidência da República, Brasília, 2006.
- BRASS, D. J.; GALASKIEWICZ, J.; GREVE, H. R.; TSAI, W. Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, v. 47, p. 795-817, 2004.
- CAMÕES, M. R. de S. *Análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília (PPGA/UnB), Brasília, DF, 2013.
- FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. *Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*, n. 43, v.1. Brasília: Enap, 2015.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, v. 7, n.1, p. 77-89, 2005.
- FONSECA, D. R.; CAMOES, M. R. S.; CAVALCANTE, P. L. C. Formação de dirigentes públicos para atuação em redes organizacionais complexas: o caso do governo federal brasileiro. In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima. *XX CLAD 2015*, 2015.
- _____; CAMÕES, M. R. de S.; TORRES, M. D. de F.; LEMOS, J. P. *Sistema de escolas de governo da União: perfil, identidade e desafios para sua institucionalização*. *Cadernos Enap*, v. 40, Brasília: Enap, 2015a.
- _____; Lemos, J. P.; CAMÕES, M. R. de S.; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. DE M.; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. de S. (orgs.). *Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*, n. 43, v.1. Brasília: Enap, 2015b.
- _____; HERATY, N.; MORLEY, M. Actors in the HRD process. *International Studies of Management & Organization*, v. 28, n. 1, p. 114-135, 1998.
- GOLD, J., HOLDEN, R., ILES, P., STEWART, J., BEARDWELL, J. *Human resource development: theory and practice*. 1ª Ed. Reino Unido: Palgrave & Mcmillan, 2010.
- GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2006.

GUBBINS, C.; DOOLEY, L. Exploring social network dynamics driving knowledge management for innovation. *Journal of Management Inquiry*, v. 23, n. 2, p. 162-185, 2014.

HATALA, J. P. Social network analysis in human resource development: a new methodology. *Human Resource Development Review*, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2006.

_____; FLEMING, P. R. *Making transfer climate visible*: utilizing social network analysis to facilitate the transfer of training. *Human Resource Development Review*, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2007.

HAWLEY, J. D.; TAYLOR, J. C. How business associations use interorganizational networks to achieve workforce development goals: implications for human resource development. *Human Resource Development International*, v. 9, n. 4, p. 485-508, 2006.

HORTON, S. Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13 n. 4, p. 306-318, 2000.

ISETT, K. R.; MERGEL, I. A.; LEROUX, K.; MISCHEN, P. A.; RETHEMEYER, R. K. Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl. s1), i157-i173, 2011.

KAPUCU, N.; HU, Q.; KHOSA, S. Networks and social network analysis in public organizational context: examining network research in public administration. *Administration & Society*, p. 1-34, 2014.

KAŠE, R.; KING, Z.; MINBAEVA, D. Guest editors' note: using social network research in HRM: scratching the surface of a fundamental basis of HRM. *Human Resource Management*, v. 52, n. 4, p. 473-483, 2013.

_____; PAAUWE, J.; ZUPAN, N. HR practices, interpersonal relations, and intrafirm knowledge transfer in knowledge-intensive firms: a social network perspective. *Human Resource Management*, v. 48, n. 4, p. 615- 639, 2009.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUAGAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KLIJN, E. H., KOPPENJAN, J. *Governance network theory*: past, present and future. *Policy and Politics Administration*, v. 40, n. 4, p. 187-206, 2012.

KNIGHT, L. Network learning: exploring learning by interorganizational networks. *Human Relations*, v. 55, n. 4, p. 427-454, 2002.

_____; PYE, A. Exploring the relationships between network change and network learning. *Management Learning*, v. 35, n. 4, p. 473-490, 2004.

MCCARTHY, A.; GARAVAN, T.; O'TOOLE, T. HRD: working at the boundaries and interfaces of organisations. *Journal of European Industrial Training*, v. 27, n. 2, 2003.

MELO, S.; BECK, M. Intra and interorganizational learning networks and the implementation of quality improvement initiatives: the case of a portuguese teaching hospital. *Human Resource Development Quarterly*, v. 26, n. 2, p. 155-183, 2015.

- MENESES, P. P. M.; ZERBINI, T.; ABBAD, G. *Manual de Treinamento Organizacional*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- NOOY, W. de; MRVAR, A.; BATAGELJ, V. *Exploratory social network analysis with pajek*. 2. Ed. London: Cambridge University Press, 2011.
- PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 78-105, out./dez., 2002.
- PARISE, S. Knowledge management and human resource development: an application in social network analysis methods. *Advances in Developing Human Resources*, v. 9, n. 3 p. 359-383, 2007.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.
- PIRES, A. K. *et al. Gestão por competências em organizações de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Enap, 2005.
- POWELL, W. Neither market nor hierarchy: network forms of organizations. *Research in Organizational Behavior*, v. 12, p. 295–336, 1990.
- PROVAN, K. G.; FISH A.; SYDOW, J. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, v. 33 n. 3, p. 479-516, 2007.
- _____; MILWARD, H. B. Do networks really work? a framework for evaluating public-sector organization networks. *Public Administration Review*, v. 61, n. 4, p. 414-423, 2001.
- _____; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Technology*, v.18, p. 229-252, 2008.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (OCDE). *National schools of government: building civil service capacity – preliminary version*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- POELL, R. Organizing human resource development: towards a dynamic network approach. *Human Resource Development International*, v. 15, n. 5, p. 525–528, 2012.
- ROSA, C. C.; HOLLANDA, P. P. T. M. Escolas de governo no cenário internacional: um estudo comparativo. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. de S. (orgs.). *Escolas de Governo: perfis, trajetórias e perspectivas*. *Cadernos Enap*. n. 43, v. 2. Brasília: Enap, 2017.
- ROSSONI, L.; SILVA, A. J. H. da; FERREIRA JÚNIOR, I. Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: análise das redes entre instituições no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1041-1067, 2008.

SANDFORT, J.; MILWARD, H. B. Collaborative service provision in the public sector. In: CROPPER, S.; HUXHAM, C.; EBBERS, M.; RING, P. S. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 147-174, 2009.

STORBERG-WALKER, J.; GUBBINS, C. Social networks as a conceptual and empirical tool to understand and “Do” HRD. *Advances in Developing Human Resources*, v. 9, n. 3 p. 291-311, 2007.

TEO, S. T. T.; RODWELL, J.J. To be strategic in the new public sector, HR must remember its operational activities. *Human Resource Management*, v. 46, n. 2, p. 265–284, summer 2007.

TICHY, N. M.; TUSHMAN, M. L.; FOMBRUN, C. Social network analysis for organizations. *Academy of Management Review*, v. 4, n. 4, p. 507-519, 1979.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Levantamento de governança e gestão de pessoas. Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013.

VAN DER KROGT, F. J. Learning network theory: the tension between learning systems and work systems in organizations. *Human Resource Development Quarterly*, v. 9, n. 2, p. 157–177, 1998.

WALTON, J. S.; GUARISCO, G. Structural issues and knowledge management in transnational education partnerships. *Journal of European Industrial Training*, v. 31, n. 5, p. 358–376, 2007.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.

WATERHOUSE, J.; KEAST, R. Strategizing public sector human resource management: the implications of working in networks. *International Journal of Public Administration*, v. 35, n. 8, p. 562-576, 2012.

WHITE, C. C. An integrative literature review to introduce socio-networked learning: a new theoretical framework for HRD. *Human Resource Development Review*, v. 13, n. 3, p. 276–292, 2014.

YAMKOVENKO, B.; HATALA, J. P. Methods for analysis of social networks data in HRD research. *Advances in Developing Human Resources*, v. 17, n. 1, p. 40-56, 2015.

Diogo Ribeiro da Fonseca

Universidade de Brasília (UnB). Mestre e Doutorando em Administração na Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo Projectum e do Centro de Pesquisa em Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: diogorfonseca@gmail.com

Pedro Paulo Murce Meneses

Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília. Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Pesquisador-Coordenador do Grupo Projectum e do Centro de Pesquisa em Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público da Universidade de Brasília. Contato: pemeneses@yahoo.com.br

Igor Guevara Loyola Souza

Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília. Professor Adjunto do Centro Universitário de Brasília. Contato: guevara.igor@gmail.com

Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Holanda

Instituto Brasiliense de Direito Público. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Doutor em Administração pela Universidade de Brasília. Professor Titular do Instituto Brasiliense de Direito Público. Contato: pptmh1@gmail.com