

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO – PPEP

ADRIANA OLIVEIRA ANDRADE

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS DE UMA  
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

RIO DE JANEIRO - RJ  
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO – PPEDE

ADRIANA OLIVEIRA ANDRADE

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS DE UMA  
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de  
Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como  
parte dos requisitos necessários à obtenção do título de  
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e  
Desenvolvimento.

Orientadora: Maria de Fátima Bruno de Faria

RIO DE JANEIRO  
2017

A553 Andrade, Adriana Oliveira.

Análise Institucional da Política de Gestão de Pessoas de uma Instituição Federal de Ensino Superior / Adriana Oliveira Andrade. – 2017.

199 p. ; 31 cm.

Orientador: Maria de Fátima Bruno de Faria.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

ADRIANA OLIVEIRA ANDRADE

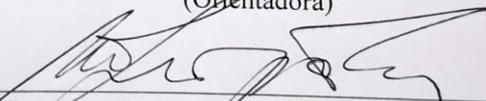
ANÁLISE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS DE UMA  
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de  
Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como  
parte dos requisitos necessários à obtenção do título de  
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

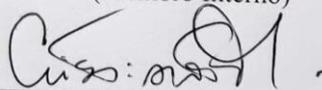
Aprovada em: 01 / 02 / 2017



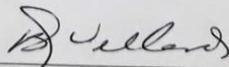
Profª. Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria - PPED/IE/UFRJ  
(Orientadora)



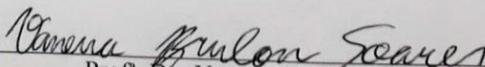
Profª. Dra. Maria Tereza Leopardi Mello - PPED/IE/UFRJ  
(Membro Interno)



Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro - PPED/IE/UFRJ  
(Membro Interno)



Profª. Dra. Beatriz Quiroz Villardi - ICSA/UFRRJ  
(Membro Interno)



Profª. Dra. Vanessa Brunon Soares - FACC/UFRJ  
(Membro Interno)

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, pela graça de começar e concluir mais uma jornada.

Aos meus pais, que me ensinaram a caminhar, de modo que eu pudesse iniciar todas as jornadas da minha vida.

Ao meu esposo Marcos, companheiro das jornadas possíveis e impossíveis.

À Isabela, luz dos meus olhos e alegria do meu coração. As jornadas só fazem sentido se ela estiver comigo.

Aos meus muitos amigos, que sempre iluminam qualquer jornada.

À Daniele Neves, uma fonte de inspiração para essa e outras jornadas.

À Lucimere Antunes e à Michelle Salles, que me fizeram entender de fato a jornada dos profissionais da área de Gestão de Pessoas.

À Prof. Fátima, minha querida orientadora, por todo apoio, paciência e orientação. Ela me proporcionou uma verdadeira jornada de conhecimento.

Aos Professores que participaram da banca, por colaborarem com seu conhecimento e disponibilidade nessa etapa da minha jornada.

Aos Professores e à equipe da Secretaria do PPED, que tornam possível esse tipo de jornada.

A todas as pessoas que entrevistei e que compartilharam comigo a riqueza das suas próprias jornadas.

Aos meus alunos, com quem espero dividir os frutos colhidos nessa jornada.

À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que possibilitou o meu aprimoramento a partir do estudo da sua jornada.

*Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar.  
Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.*

*Madre Teresa de Calcutá*

## RESUMO

ANDRADE, Adriana Oliveira. Análise Institucional da Política de Gestão de Pessoas de uma IFES. 2017. 202fls. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O objetivo deste estudo consiste em identificar e analisar as modificações introduzidas na política de gestão de pessoas de uma Universidade pública federal para a consecução das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) à luz da Teoria Institucional. A tese defendida é de que tais mudanças podem ser compreendidas como um processo de isomorfismo institucional que desconsidera aspectos importantes relacionados ao funcionamento da organização sob estudo. A PNDP instituída pelo Decreto nº 5.707/06 estabeleceu o conceito de Gestão por Competências como marco legal para as ações que contemplam a capacitação e o desenvolvimento dos servidores da administração pública federal brasileira a partir de 2006. A pesquisa realizada tem uma abordagem qualitativa e utilizou-se de um estudo de caso único, cuja coleta de dados empregou pesquisa documental e entrevistas em profundidade com gestores da organização pesquisada. Os resultados apontam que o processo de implementação da PNDP na Organização pode ser considerado como um caso de isomorfismo institucional na medida em que houve uma busca por mudança segundo as pressões exercidas sobre a organização. Tais pressões foram de natureza: coercitiva, através das legislações e das cobranças legais; mimética, em razão das incertezas e incompreensões associadas à implementação e pela busca de referenciais; e normativa, a partir da formação, do conhecimento científico e da disseminação de ideias. Outros fatores atuaram na implementação, como elementos de agência relacionados com a Organização e algumas externalidades. A PNDP promoveu mudanças significativas na política de gestão de pessoas da Organização, entretanto, não modificou condições contraditórias sob a perspectiva da gestão por competências e assim evidencia um grau de dissociação entre a política e as práticas de gestão de pessoas da organização. Portanto, a implementação gerou mudanças graduais, insuficientes para estabelecer rupturas, mas que incrementalmente modifica os valores associados às políticas e práticas de gestão de pessoas da organização.

Palavras-chave: gestão de pessoas, Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, mudança organizacional, Teoria Institucional.

## ABSTRACT

The objective of this study consists in identifying and analyzing the modifications introduced in the management people policy from a Federal University for applying to the guidelines of the People Development National Policy (PDNP) in the perspective of Institutional Theory. The defended thesis is that the change in the University's management people policy to accomplish the current legislation may be understood as an institutional isomorphism process that ignores important aspects associated with the functioning of the studied organization. The PDNP imposed by the enactment nr. 5.707 established the management by competence concept as a legal landmark to the actions involving training and development of the civil servants of federal public administration as of 2006. The research has a qualitative approach and uses a single case study, with data collection through documental research and in-depth interviews with managers from the studied organization. The results indicate that the PDNP implementation process in the organization as a case of institutional isomorphism to the extent that a search for change was intended according to the pressures received by the organization. These pressures had distinct natures: coercive, through the legislations and the legal enforcements; mimetic, in account of uncertainties and misunderstandings associated with the implementation and the search of benchmarks; and normative, through the formation, the scientific knowledge and the dissemination of ideas. Others elements affected the implementation, like organizational agency and some externalities. The PDNP promoted significant changes in the organizational policy of people management. However, the policy did not modify contradictory elements considering the competence management point of view and, this way, shows a degree of dissociation between the policy and the organizational people management practices. To sum up, the implementation produced gradual changes, insufficient to establish ruptures, but that were incrementally able to change the values associated with the organizational policies and practices of people management.

Key-words: people management, People Development National Policy, organizational changing, Institutional Theory.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	Administração Pública Federal
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CFSPC	Conselho Federal de Serviço Público Civil
CGU	Controladoria Geral da União
CIS	Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Técnicos-Administração em Educação
CODEP	Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas
CRMI	Coordenação de Redimensionamento e Mapeamento Institucional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DAST	Divisão de Atenção à Saúde dos Servidores da Universidade Rural
DP	Departamento de Pessoal
DPSA	Divisão de Patrimônio e Serviços Auxiliares
FASUBRA	Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FORGEPE	Fórum dos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas das IFES
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública
ENAPE	Escola Nacional de Administração Pública
EnANPAD	Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

GP	Gestão de Pessoas
GPC	Gestão por Competências
HRM	Human Resource Management
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Plano Anual de Capacitação
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnicos-Administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PURCE	Plano Único de Classificação de Cargos e Empregos
QRSTAE	Quadro de Referência do Servidores Técnicos-Administrativos em Educação
RBV	Resource Based View
REUNI	Reestruturação e Expansão da Universidades Públicas
RH	Recursos Humanos
RQDA	R Qualitative Data Analysis
SAPG	Serviço de Arquivo e Protocolo Geral

SEDAP	Secretaria da Administração Pública da Presidência da República
SEGEP	Secretaria de Gestão Pública
SEGES	Secretaria de Gestão
SEGRT	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho
SESU	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal
SHRM	Strategic Human Resource Management
TAE	Técnico-administrativo em educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Desenvolvimento da Concepção sobre Gestão de Pessoas .....	31
Quadro 2 – Doutrinas da <i>New Public Management</i> .....	46
Quadro 3 - Preditores de Isomorfismo no nível organizacional.....	73
Quadro 4 – Preditores de Isomorfismo no campo organizacional.....	74
Quadro 5 – Proposições da Teoria Institucional para a gestão de pessoas segundo Paauwe e Boselie (2003) .....	81
Quadro 6 – Setores da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos .....	106
Quadro 7 – Organização Administrativa .....	115
Quadro 8 – Perfil dos sujeitos entrevistados .....	118
Quadro 9 – Categorias e subcategorias.....	120
Quadro 10 – Mudanças na política de gestão da UFRRJ.....	156
Quadro 11 – Valores presentes no ambiente institucional no qual se insere a Política de GP da UFRRJ .....	158
Quadro 12 – Mecanismos de Isomorfismo Institucional.....	161
Quadro 13 – Aspectos específicos do modelo de gestão de pessoas da UFRRJ não contemplados na PNDP.....	166
Quadro 14 – Elementos de Agência que constituem a dinâmica interna da UFRRJ.....	168
Quadro 15 – Facilitadores da PNDP.....	171
Quadro 16 – Entraves na implementação da PNDP.....	173

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre Gestão de Pessoas e Novo Institucionalismo .....	82
Figura 2 - Organograma dos sujeitos entrevistados.....	88
Figura 3 – Organograma Institucional da UFRRJ .....	90
Figura 4 -Importação das entrevistas para o RQDA.....	96
Figura 5 - Resultado do processo de codificação .....	97
Figura 6 – Visualização de fragmentos classificados com o mesmo <i>code</i> .....	98
Figura 7 – Uso do recurso RQDA <i>code.category</i> .....	99
Figura 8 – Estruturação do Campo da Política de Gestão de Pessoas dos servidores Técnicos-Administrativos das IFES segundo à legislação.....	105
Figura 9 - Mudanças após implementação da PNDP .....	122
Figura 10 - Criação do setor de desenvolvimento .....	125
Figura 11 - Continuidades após a implementação da PNDP.....	128
Figura 12 – Atuação inadequada dos gestores.....	130
Figura 13 - Valores .....	133
Figura 14 - Mecanismos de Coercitividade.....	137
Figura 15 – Mecanismos de Mimetismo .....	140
Figura 16– Mecanismos de Normatividade.....	143
Figura 17 - Agência .....	146
Figura 18 - Externalidades.....	152
Figura 19 - Fatores atuantes do processo de implementação da PNDP na UFRRJ.....	155
Figura 20 - Configuração do Campo da Política de Gestão de Pessoas dos servidores Técnicos-Administrativos da UFRRJ.....	165

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição percentual e absoluta do número de servidores técnicos-administrativos da UFRRJ que realizaram alguma capacitação no período entre 2008-2014.....	118
--	-----

## SUMÁRIO

1	Introdução .....	14
1.1	Objetivos .....	18
1.1.2	Objetivo Geral.....	18
1.1.3	Objetivos Específicos .....	18
1.2	Delimitação do Estudo.....	18
1.3	Justificativas da Tese .....	20
2	Revisão da Literatura e Referencial Teórico .....	23
	Parte I: A Política de Gestão de Pessoas do setor Público Brasileiro .....	23
2.1	Uma perspectiva histórica da gestão de pessoas.....	23
2.2	A produção científica nacional sobre gestão de pessoas .....	32
2.3	Gestão de pessoas no setor público.....	40
2.4	As políticas e a legislação de gestão de pessoas no setor público brasileiro .....	47
2.4.1	A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas.....	58
	Parte II: Uma visão institucionalista das Políticas de Gestão de Pessoas no setor público ..	64
2.5	A teoria institucional e a análise das políticas de gestão de pessoas .....	79
3	Metodologia.....	85
3.1	Método, estratégia e técnicas .....	85
3.1.1	Pesquisa Documental e Entrevistas .....	86
3.2	Sujeitos da Pesquisa, critérios de seleção e Amostra de documentos selecionados .....	87
3.2.1	Caracterização do Caso e da Unidade de Análise.....	89
3.3	Instrumento e Procedimentos de coleta de dados .....	93
3.4	Análise dos Resultados .....	93
3.4.1	Implementação da Análise de conteúdo no <i>software</i> R.....	95
4	Resultados e discussão .....	100
4.1	Resultados da análise dos documentos .....	100
4.1.1	Trajectoria da política de gestão de pessoas da UFRRJ segundo à configuração do campo organizacional.....	100
4.1.2	Trajectoria da política de gestão de pessoas da UFRRJ a partir dos documentos organizacionais .....	112
4.2	Resultados das entrevistas .....	118

4.2.1 – Categoria: MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP .....	121
4.2.2 – Categoria: CONTINUIDADES APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP .....	128
4.2.3 – Categoria: VALORES .....	132
4.2.4 – Categoria: MECANISMOS DE COERCITIVIDADE .....	136
4.2.5 – Categoria: MECANISMOS DE MIMETISMO .....	140
4.2.6 – Categoria: MECANISMOS DE NORMATIVIDADE.....	142
4.2.7 – Categoria: AGÊNCIA.....	145
4.2.8 – Categoria: EXTERNALIDADES .....	151
4.3 Discussão .....	155
5 Considerações Finais .....	176
REFERÊNCIAS .....	182
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	194
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	195

## 1 Introdução

O conceito de gestão de pessoas está fortemente vinculado com a concepção sobre o papel dos indivíduos no processo produtivo e com a forma de organização assumida pelas relações de trabalho, fatores que experimentaram intensas transformações ao longo do tempo. Essa terminologia que em 2017 se encontra disseminada apresentou distintas concepções e delimitações. O termo de gestão de pessoas nem sempre foi utilizado, pois outras denominações eram empregadas para expressar a dimensão da coordenação do trabalho das pessoas em um empreendimento, tal como administração de recursos humanos.

No Brasil, o início da transição entre o uso do termo administração de recursos humanos para gestão de pessoas ocorreu em fins dos anos 90, como reflexo do debate internacional sob o qual se fundamentava a produção nacional (JOSÉ TONELLI et al., 2003). Uma década após, entretanto, é possível identificar o uso indistinto dessas denominações nos estudos da área (JOSÉ TONELLI et al., 2003, MENESES et al., 2014). Na língua inglesa, nota-se a expressão *Human Resource Management* no uso corrente, mas as práticas e as investigações sobre essa temática no início do século XX utilizavam o emprego do termo *Personnel Administration* (MAHONEY; DECKOP, 1986; STRAUSS, 2001; KAUFMAN, 2014).

Mahoney e Deckop (1986) definem *Personnel Administration* como uma função da prática gerencial e como um campo de pesquisa de interesse acadêmico. De acordo com os autores, a sua emergência como uma atividade da administração ocorreu em virtude dos desenvolvimentos alcançados pelos estudos sobre a Administração Científica realizados por Frederick Wilson Taylor em fins do século XIX. Estava relacionada com o recrutamento, alocação e o uso de recursos humanos para o trabalho.

Segundo Strauss (2001), o conceito de *Human Resource Management* pode ser associado com cinco concepções distintas. A primeira relaciona esse conceito com as tradicionais funções de administração de pessoal, como recrutamento, seleção, treinamento, avaliação e benefícios; a segunda perspectiva considera as funções tradicionais em uma perspectiva integrada, sistêmica; a terceira, mais ampla, engloba as questões relacionadas às políticas e às práticas organizacionais, incluindo além das atividades de administração de pessoal, questões pertinentes à supervisão, *job design*, cultura organizacional e sistemas de recompensa; a quarta concepção parte da anterior, mais enfatiza a necessidade de articulação dessas ações com a estratégia organizacional; por fim, a última abordagem destaca que *Human Resource Management* reflete o conjunto de práticas adotadas para alcançar o comprometimento dos empregados com os objetivos organizacionais

Segundo Kaufman (2014), a revisão da literatura que aborda a temática de *Human Resource Management*, relacionada à experiência norte-americana, apresenta uma variedade de conceitos, comparáveis ou não, e que adotam distintos referenciais de tempo. A definição de *Human Resource Management* vinculada com uma abordagem estratégica se consolidou na década de 80 do século passado. Já o entendimento de *Human Resource Management* que considera as tradicionais funções de administração de pessoas possui registros no início do século XX. Se o conceito de *Human Resource Management* for relacionado com qualquer aspecto das relações de trabalho e que envolva a coordenação do trabalho de terceiros, será possível fazer registros sobre essas atividades desde os primórdios da civilização humana, como no caso dos faraós egípcios que coordenaram milhares de trabalhadores na construção das pirâmides. Assim sendo, Kaufman (2014) adota uma definição genérica e define *Human Resource Management* como a gestão de pessoas nas organizações para a produção econômica de bens e serviços.

Mas essa definição proposta por Kaufman (2014) ganha uma outra perspectiva se relacionada com a gestão de pessoas que atuam no âmbito dos governos, na medida em que a força de trabalho das organizações públicas está, sobretudo, mobilizada para viabilizar o funcionamento da máquina pública e na prestação de serviços aos cidadãos. No presente trabalho, a gestão de pessoas se refere às políticas e às ações organizacionais direcionadas aos indivíduos que compõem a força de trabalho para viabilizar a consecução de atividades que garantam a manutenção da organização.

Portanto, a discussão sobre gestão de pessoas também é pertinente no campo de estudos que não se limita às organizações atuantes exclusivamente no âmbito do setor privado. A dinâmica vivenciada pelas organizações públicas também foi afetada pelo desenvolvimento da concepção sobre gestão de pessoas que ocorreu no interior das firmas bem como pelo desempenho das economias dos países. O avanço do capitalismo propiciou o surgimento de novas demandas que repercutiram em mudanças na forma como os empreendimentos organizavam sua força de trabalho. Um exemplo ilustrativo dessa realidade está no entendimento de que os recursos humanos de uma firma poderiam servir de vantagem competitiva (BARNEY, 1991).

Além das transformações experimentadas pelo conceito de gestão de pessoas no setor privado, outro fator que repercutiu na conformação das ações direcionadas ao pessoal das administrações públicas foi o próprio modelo organizacional das administrações dos governos. O surgimento de modelos de gestão do setor público, como as burocracias weberianas ou o

movimento gerencialista, produziu distintas concepções de como gerir os funcionários do Estado. Por outro lado, registram-se as diversas reformas administrativas empreendidas pelos governos como resposta, sobretudo, à situação de crise fiscal dos Estados.

O objeto de investigação nesta tese é a política de gestão de pessoas de uma organização pública brasileira. A constituição de um quadro de servidores e a maneira de gerir esse contingente são questões presentes desde a formação dos Estados Nacionais e que permanecem até o momento atual. A gestão dos servidores das organizações públicas experimentou mudanças diversas ao longo do tempo, algumas em razão de fatores contextuais e de circunstâncias que afetaram os governos e as suas administrações e outras propiciadas pelo próprio entendimento sobre gerir pessoas. Nesse sentido, a gestão de pessoas no âmbito das organizações públicas se coloca como um campo de pesquisa com inúmeras possibilidades de investigação.

A pergunta que norteia a presente investigação pode ser enunciada nos seguintes termos: como as mudanças provocadas pela implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas em uma universidade pública federal brasileira estão vinculadas a um processo de isomorfismo institucional? A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas instituída pelo Decreto nº 5.707/06 estabeleceu o marco legal para as ações que contemplam a capacitação e o desenvolvimento dos servidores da administração pública federal brasileira a partir de 2006. A mudança dessa política em relação às anteriores foi a introdução do conceito de Gestão por Competências como guia das práticas de gestão de pessoas.

Segundo DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo institucional ocorre quando uma organização sofre pressões para adotar procedimentos e formas de organizações que estão sujeitas ao mesmo conjunto de fatores ambientais para alcançar reconhecimento. A teoria institucional estabelece que as organizações não buscam somente êxito no âmbito de indicadores financeiros ou de performance, mas ressalta que os esforços organizacionais também estariam orientados para alcançar legitimidade junto a outros atores com o intuito de assegurar a manutenção da organização. Portanto, a tese a ser defendida é a de que a mudança na política de gestão de pessoas nas universidades públicas federais no país, para atender à legislação vigente, constitui-se um processo de isomorfismo institucional que desconsidera aspectos importantes relacionados ao funcionamento dessas organizações. A consequência desse processo se reflete na realização de um ajuste cerimonial (MEYER; ROWAN, 1977), no qual a organização opera modificações na sua estrutura em função da institucionalização dos novos direcionamentos no campo dos valores e das concepções sobre gerir pessoas, mas

permanece operando sem implementar plenamente tais alterações, como por exemplo de realizar o planejamento das capacitações com base em demandas e não por competências.

No caso em questão, o isomorfismo ocorre quando se observa a adoção de princípios, discursos e ações que utilizam como modelo iniciativas implementadas no setor privado na formulação da política pública direcionada à gestão de pessoas no âmbito do serviço público federal a despeito dos entraves existentes a essa implementação. Mas, em virtude dos fatores ambientais, em especial da conjuntura que se constituiu pela disseminação dos princípios da *New Public Management* (HOOD, 1991), as organizações públicas adotaram ações com o intuito de modificar o modo como funcionam e se organizam.

A tese se divide em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução na qual se apresenta a contextualização sobre a pesquisa, os objetivos, a delimitação e a justificativa. O segundo capítulo está dividido em duas partes. A primeira apresenta uma discussão sobre o significado atribuído à gestão de pessoas, seu desenvolvimento e o estado da arte da produção científica nacional. A partir desses referenciais, foram elaboradas as seções nas quais se discutem e a política de gestão de pessoas no setor público brasileiro. Na segunda parte do capítulo são apresentados os argumentos que constituem o referencial teórico da pesquisa de modo a sustentar a tese de que a implementação da PNDP em uma organização da administração pública federal pode ser entendida como um processo de isomorfismo institucional. No terceiro capítulo são expostos a opção metodológica utilizada na pesquisa da tese, o *locus* no qual se deu a observação da questão norteadora do estudo, o caso analisado e as técnicas de análise dos resultados. No quarto capítulo são apresentados os resultados da pesquisa documental e das entrevistas, além da discussão sobre o processo de implementação da política de gestão de pessoas na organização estudada referenciada pela teoria institucional. No quinto capítulo, tem-se as considerações finais.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.2 Objetivo Geral**

O objetivo geral desta tese consiste em analisar as mudanças decorrentes do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas ocorridas em uma Universidade pública federal brasileira à luz da teoria institucional.

### **1.1.3 Objetivos Específicos**

- Identificar as modificações introduzidas na política de gestão de pessoas de uma Universidade pública federal para a consecução dos objetivos traçados pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas;
- Analisar a relação entre a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e elementos do ambiente institucional;
- Identificar e caracterizar os mecanismos de isomorfismo e as pressões ambientais que atuam na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas;
- Mapear os atores que integram o campo organizacional em que se insere a política de gestão de pessoas de uma Universidade;
- Caracterizar os aspectos específicos do modelo de gestão de pessoas da Universidade que não são contemplados pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas.
- Verificar como a dinâmica interna da organização atuou na Implementação da PNDP;
- Verificar os entraves e os facilitadores na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas na Universidade.

## **1.2 Delimitação do Estudo**

A presente tese se propõe a investigar uma questão relacionada com a política de gestão de pessoas de uma organização da administração pública federal brasileira. Nesse sentido, não será apresentada uma discussão sobre as funções tradicionais de gestão de pessoas: recrutamento, seleção, remuneração, compensação etc. (JOSÉ TONELLI et al., 2003), pois o interesse reside no aspecto macro da gestão de pessoas (WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; BOSWELL, 2002; KAUFMAN, 2014), ou seja, nos princípios norteadores na formulação das ações organizacionais relacionadas ao gerenciamento da sua força de trabalho.

Como referencial teórico, a Teoria Institucional foi escolhida tendo em vista o interesse em identificar os fatores ambientais que afetam o processo de implementação da PNDP em uma organização. Com base na premissa de que as mudanças organizacionais não se justificam unicamente por requisitos de natureza técnica, o objetivo desta tese está relacionado em identificar os fatores associados ao reconhecimento e à busca de legitimidade no ambiente em que a organização atua (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Assim sendo, optou-se pelo enfoque sociológico da teoria institucional que enfatiza os aspectos simbólicos-normativos das estruturas das organizações (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2012).

A pesquisa concentrou sua investigação na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) a partir da análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas instituída pelo Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) e as mudanças organizacionais ocasionadas no âmbito da UFRRJ.

O conjunto de servidores das universidades pode ser dividido segundo a natureza das atividades desempenhadas: acadêmica ou administrativa. Apesar dos professores exercerem atividades administrativas, a divisão indicada pode ser considerada tomando por base a distinção referente ao enquadramento funcional dos servidores dessas organizações. Ao admitir que as universidades possuem como atividade fim o ensino, a pesquisa e a extensão, é esperado que o corpo docente tenha maior visibilidade. Mas, ressalta-se que essas atividades estão suportadas e vinculadas a atividades meio nas quais os servidores técnicos-administrativos apresentam um papel indispensável.

O Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) se estende a todo servidor público da administração federal direta, autárquica e fundacional independentemente da função exercida. No entanto, a pesquisa proposta assume a distinção entre docentes e técnicos-administrativos e restringe sua investigação à segunda categoria. Essa decisão se fundamenta pela diferença que há no desenvolvimento e, sobretudo, na progressão dessas duas carreiras. Segundo a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras dos servidores técnicos-administrativos instituído pelo Decreto nº 11.091 (BRASIL, 2005), essa classe de servidor só poderá progredir por dois mecanismos: pela avaliação de mérito e pela realização de capacitação, frequência em cursos e modalidades de aprendizagem de curta duração. A carreira de docente das IFES possui um outro sistema de progressão, na qual a capacitação representa apenas uma das realizações pelas quais é possível obter a pontuação necessária à modificação no nível da carreira. Nesse sentido, a PNDP representou uma modificação substancial na gestão de Pessoas na IFES dos servidores técnicos-administrativos ao regulamentar a forma de oferta dos eventos de capacitação.

### 1.3 Justificativas da Tese

Espera-se com essa investigação trazer contribuições para o entendimento sobre a formulação e implementação de políticas de gestão de pessoas na administração pública brasileira e, em particular, nas universidades públicas federais, uma importante instituição do Estado brasileiro. A necessidade de estudos que apresentam uma reflexão teórica mais aprofundada na área de gestão de pessoas fica evidenciada pelos trabalhos de José Tonelli et al. (2003) e Meneses et al. (2014) nos quais se verificou que a produção científica na área é predominantemente descritiva e de pouco rigor científico.

A produção nacional sobre gestão de pessoas está concentrada em trabalhos que investigam a gestão estratégica de pessoas, no entanto, são escassos os estudos que abordam a temática da política de gestão de pessoas no setor público (JOSÉ TONELLI et al., 2003; MENESES et al., 2014). Na revisão da literatura que buscava retratar o estado da arte da produção acadêmica brasileira sobre gestão de pessoas não foi realizada qualquer menção sobre a necessidade de diferenciar a política de gestão de pessoas entre organizações públicas e privadas (JOSÉ TONELLI et al., 2003; MENESES et al., 2014). Isso evidencia que tal produção não se encontra consolidada e, portanto, indica a necessidade de um aprofundamento sobre essa discussão, a fim de consolidar esse campo de estudo e viabilizar sua maior projeção em publicações.

Há de se notar também que os trabalhos dedicados à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas são em número reduzido, o que destaca a importância do presente estudo. Em pesquisa realizada no Portal de Periódico da Capes, no período compreendido entre os anos de 2006 e 2016, verificou-se que essa produção é formada mais frequentemente por dissertações de mestrado, como os trabalhos de Brantes (2012) e Camões (2013). De acordo com Mascarenhas e Barbosa (2013) um dos elementos que contribui para a relevância de um estudo se dá pela investigação de uma temática que não foi objeto de um debate aprofundado pela área. Assim sendo, a contribuição da presente tese consiste em proporcionar uma reflexão de uma questão cuja produção acadêmica é escassa. Destaca-se ainda que a análise a ser realizada da implementação da política de gestão de pessoas da administração pública federal nesta tese parte de um referencial teórico, a teoria institucional, pouco explorado pela área de gestão de pessoas, tal como assinalam Lacombe e Chu (2008).

A formulação das políticas públicas no Brasil, em geral, é realizada por processos *top-down*, de modo que as organizações alvo das ações propostas não participam da sua elaboração (SARAVIA, 2007). Dessa maneira, há um forte componente coercitivo atuando na formulação

das políticas cuja origem se encontra no ambiente institucional no qual as organizações se encontram inseridas. Esse ambiente também repercute na implementação e na execução das políticas. Portanto, o processo de implementação e os resultados de uma política não podem ser avaliados somente pelas características organizacionais ou pelos atributos dos indivíduos que nelas atuam.

A presente tese ao investigar o processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas em uma organização da administração pública brasileira pretendeu avançar na produção teórica sobre os fatores que atuam na mudança organizacional. Esse estudo se insere no contexto mais amplo das investigações sobre mudança e adaptação organizacional, uma questão central de pesquisa configurada a partir dos anos 90 em virtude das intensas transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas que alteraram os contextos das organizações (GREENWOOD; HININGS, 1996). Por consequência, também foi possível fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas na medida em que foram identificados as forças ambientais e os fatores intraorganizacionais que atuam no processo da implementação, sejam como elementos que colaboram ou que dificultam o alcance dos objetivos elencados na política.

Deseja-se contribuir para a análise do impacto da adoção de orientações e práticas legitimadas e reconhecidas no âmbito da gestão de pessoas no setor privado nas IFES, cujas ações estão destinadas a atividades de natureza imaterial e que não são mediadas por uma relação de mercado. As IFES, enquanto autarquias, possuem autonomia de gestão, entretanto, funcionam sob um arcabouço legal que pode restringir a aplicação de modelos mais flexíveis de gestão de pessoas.

Greenwood e Hinings (1996, p.1.022) enfatizam que a teoria institucional representa uma das mais robustas perspectivas sociológicas da teoria organizacional. Desse modo, a identificação dos mecanismos isomórficos e das pressões ambientais que atingem as IFES pode oferecer respostas que expliquem a adoção de uma política de gestão de pessoas cujo modelo de gestão apresenta similaridades com o aplicado no setor privado. Mesmo as universidades públicas sendo responsáveis pela proposição de técnicas inovadoras nas mais distintas áreas do conhecimento, não se verifica a formulação de um modelo específico para gestão de pessoas no âmbito público. Cabe, no entanto, questionar se é possível identificar na implementação e execução da PNPD iniciativas inovadoras dos gestores na tentativa de superar os entraves enfrentados pela implementação da política de gestão de pessoas. Ou ainda, pode-se verificar

que o modelo de Gestão por Competências, sob o qual foi pautada a PNDP, apresenta elevado potencial para melhorar a gestão de pessoas nas Universidades.

As universidades federais respondem por um papel central no desenvolvimento econômico e social brasileiro pela produção e disseminação de conhecimento. A investigação sobre um processo de mudança na gestão de pessoas nas IFES pode apontar desdobramentos nas políticas públicas não apenas no âmbito do ensino superior, mas também nos setores que se beneficiam com a produção acadêmica.

Nesse sentido, a reflexão desenvolvida neste trabalho pode contribuir para uma discussão sobre o entendimento da implementação de políticas de gestão de pessoas em outras organizações. Segundo Yin (1984), a generalização analítica possibilita que os resultados e considerações elaborados na presente tese possam contribuir para o entendimento da implementação da PNDP em outras universidades ou até mesmo em outras autarquias do governo federal.

## **2 Revisão da Literatura e Referencial Teórico**

Esse capítulo está dividido em duas partes. Na primeira será apresentada a revisão da literatura que versa sobre a temática de gestão de pessoas e também dos estudos que tratam especificamente da gestão de pessoas no setor público brasileiro. Na segunda parte é realizada a discussão sobre a fundamentação teórica sob a qual será desenvolvida a pesquisa da presente tese.

### **Parte I: A Política de Gestão de Pessoas do setor Público Brasileiro**

#### **2.1 Uma perspectiva histórica da gestão de pessoas**

Os estudos sobre as transformações experimentadas pelo conceito de gestão de pessoas apontam um conjunto de fatos relevantes que contribuíram para a formação desse campo de pesquisa (SPRINGER; SPRINGER, 1990, MAHONEY; DECKOP, 1986; KAUFMAN, 2014). Deadricke Stone (2014) em artigo intitulado “*Human Resource Management: past, presente and future*” fazem um resgate histórico do desenvolvimento do que se tem denominado de *Human Resource Management* (HRM). As autoras ressaltam que diversos fatores sociais e econômicos atuaram na consolidação dessa categoria, cujas raízes emergiram do desenvolvimento das relações de trabalho. Deadrick e Stone (2014) identificaram formas de gestão de pessoas na divisão de trabalho de tribos primitivas e no sistema de artesãos do período medieval a partir do reconhecimento da diferença de produtividade entre os indivíduos e da necessidade de coordenação das atividades.

De acordo com Kaufman (2014), a história da gestão de pessoas pode ser dividida em dois momentos: o primeiro corresponderia ao que o autor denominou de gestão tradicional de pessoas e o segundo seria relativo à gestão moderna de pessoas. A gestão tradicional de pessoas, segundo o autor, predominou até fins do século XIX e foi caracterizada pela ausência de uma concepção sobre gerir pessoas como uma atividade específica das firmas e das organizações. A administração da força de trabalho era uma função exercida pelo dono ou pelo gerente do negócio, desempenhada de acordo com o talento ou carisma desse indivíduo. Eram comuns práticas personalísticas, paternalistas e autoritárias, na qual a gestão representava o controle dos trabalhadores que era exercido pela força e pelo medo (DEADRICK; STONE, 2014).

Segundo Deadrick e Stone (2014), as primeiras ações de gestão de pessoas foram desempenhadas por *welfare secretaries*, profissionais responsáveis por contratar, demitir, disciplinar e recompensar os trabalhadores. Na época, não havia a preocupação em manter e gerir os indivíduos no local de trabalho, mas de acordo com as autoras, é possível encontrar

algumas iniciativas que buscavam promover o bem-estar dos trabalhadores ao longo do século XVIII como estratégia para aumentar a eficiência e diminuir a adesão aos sindicatos. Entretanto, essa não era uma realidade comum às firmas daquele período.

De acordo com Staehle (1990), a área de pessoal surgiu como uma atividade funcional das firmas em fins do século XIX destinada a proporcionar a adaptação dos trabalhadores contratados à estrutura pré-existente das organizações. Cabia ao departamento de pessoal contratar os trabalhadores que melhor se adequassem ao ambiente do trabalho. As atividades dessa unidade se centravam na seleção, contratação, administração, demissão ou aposentadoria dos indivíduos. Predominava uma visão instrumental do trabalhador destituída da importância que em 2017 se atribuí às pessoas na organização.

Nesse contexto, segundo Kaufman (2014), surge a gestão moderna de pessoas em fins do século XIX paralelamente ao avanço da Revolução Industrial que afetou profundamente a maneira de conceber a organização do trabalho. A relação imposta pela mecanização demandou formas de racionalização da produção e da gestão dos trabalhadores. Houve a necessidade da intensificação da função de supervisão de modo a assegurar a produtividade dos trabalhadores. O lucro era uma função da redução dos custos com os empregados propiciado pela vasta oferta de mão de obra liberada pela agricultura e pela ausência de uma legislação que contemplasse as relações entre empregado e empregador e que protegesse e amparasse o trabalhador. Nesse período, a relação de trabalho era caracterizada por uma intensa exploração do trabalhador submetido a longas jornadas e a baixas remunerações (DEADRICK; STONE, 2014; KAUFMAN, 2014).

Entre os fatores que contribuíram com a formação da gestão moderna de pessoas enumerados por Kaufman (2014), o aumento dos conflitos entre empregados e empregadores causados pelas precárias condições de trabalho, denominado *labor problem* (DEADRICK; STONE, 2014; KAUFMAN, 2014), teve importante influência nas transformações das relações de trabalho. O temor por parte dos empregadores das greves e da constituição de movimentos sindicais com ações mais radicalizadas motivaram uma série de iniciativas que favoreceram os trabalhadores, tais como a criação de programas de bem-estar com oferta de moradia, educação, treinamento e pensão (DEADRICK; STONE 2014; KAUFMAN, 2014).

A gestão moderna de pessoas, segundo Kaufman (2014), se caracterizou pela existência de procedimentos administrativos específicos e de ações planejadas e orientadas por princípios científicos destinados à organização do trabalho do conjunto dos trabalhadores de um empreendimento. Com o desenvolvimento dessas ações, as atividades da gestão do trabalho se

tornaram mais específicas e segmentadas. As firmas passaram a contar com setores responsáveis por administrar as atividades de contratação, treinamento, bem-estar e demissão dos trabalhadores, os denominados departamentos de pessoal. Springer e Springer (1990) destacam a iniciativa da *National Cash Register Company* nos EUA que, nos anos de 1890, criaram um *personnel office* diante da necessidade de selecionar candidatos mais aptos aos postos de trabalhos na empresa por conta da sua expansão.

Nos meios acadêmicos, ganha notoriedade os estudos desenvolvidos por Frederick Wilson Taylor em 1912, conhecidos como Administração Científica. Para Taylor, existia uma forma ótima de realização das atividades e haveria pessoas que estão mais ou menos preparadas para realizá-las. Caberia ao departamento de pessoal identificar as pessoas mais aptas para a execução da tarefa. Sob essa perspectiva, a gestão científica dos funcionários retornaria ganhos de produtividade com a adoção de formas mais eficientes da produção. Os administradores, portanto, deveriam se dedicar ao planejamento, ao treinamento e à supervisão dos trabalhadores da linha de produção. Em fins da I Guerra Mundial, os departamentos de pessoal se consolidaram nas firmas e foram criados os primeiros cursos de *Personnel Administration* nas universidades norte-americanas (KAUFMAN, 2014).

Na década de 20, sobretudo com a crise instalada pela Grande Depressão de 1929, as firmas reduziram suas ações em termos de gestão de pessoas em função das restrições econômicas enfrentadas naquele período. Segundo Kaufman (2014), houve um declínio no desenvolvimento das práticas de gestão de pessoas nos EUA e o ressurgimento dos conflitos nas relações empregado e empregador. Na década de 1930, as iniciativas de gestão de pessoas nas firmas ocorreram em um contexto marcado pelas barganhas coletivas nas decisões de trabalho, o que contrastou com o unilateralismo do período precedente, e pela instituição das leis de proteção do trabalhador e dos programas de seguridade social (KAUFMAN, 2014).

Em meio a esse contexto, emerge a visão impressa pela Escola Humanista nas relações de trabalho (DEADRICK; STONE, 2014; KAUFMAN, 2014). Elton Mayo foi o precursor dos estudos que vinculavam a Psicologia e a Administração do trabalho no âmbito das firmas. Os experimentos de *Hawthorne* coordenados por Mayo na *Harvard Business Administration* entre 1927 e 1932 tiveram grande repercussão com a proposição da teoria das relações humanas a qual enfatiza o impacto das relações sociais na produtividade e a relevância do emprego de técnicas da Psicologia no ambiente de trabalho (SPINGER; SPRINGER, 1990; KAUFMAN, 2014). Sob essa perspectiva, surgiu uma abordagem da administração de pessoal vinculada ao comportamento humano. Para essa concepção, a Psicologia atuaria como o conhecimento que

orientaria a formulação de ações organizacionais para condução da força de trabalho. O indivíduo deixou de ser considerado numa dinâmica estrita de racionalidade e exclusivamente mecânica, entendimento acompanhado pelo reconhecimento de que os fatores comportamentais dos trabalhadores importam também no processo produtivo. Segundo Strauss (2001), a Escola Humanista aprofundou a discussão sobre formas não econômicas como motivação para o trabalho e ressaltou o papel dos grupos sociais em estabelecer padrões e influenciar comportamentos individuais. Dessa maneira, a Escola Humanista ocupou espaço no campo da teoria organizacional e, a partir da década de 1930, se intensificaram os estudos psicométricos no âmbito da administração dos recursos humanos.

Segundo Mahoney e Deckop (1986), o campo de *Personnel Administration*, nas décadas de 40 e 50, refletia os desenvolvimentos das práticas empresariais e estava vinculado a uma abordagem funcional para a gestão. A produção acadêmica da área se caracterizava por uma fragmentação dos estudos que contemplavam isoladamente as atividades de gestão de pessoas, tais como recrutamento, avaliação, treinamento e compensação. Os autores apontaram que a área também não contava com um modelo teórico que promovesse a integração entre as atividades de *Personnel Administration*. Havia um enfoque de natureza mais estrita, direcionado às pessoas e às questões das relações de trabalho.

Kaufman (2014) destacou o baixo prestígio que a área de *Personnel Administration* possuía na academia em razão do predomínio de trabalhos de natureza prescritiva ou descritiva, carente de bases teóricas sólidas. As questões relacionadas às dinâmicas e às relações de trabalho eram objeto de estudos também da área de *Industrial Relations* que apresentava uma maior legitimidade e reputação no ambiente acadêmico, com a atuação predominante de estudiosos com formação em Economia. Nas organizações, os departamentos de *Industrial Relations* eram responsáveis por estabelecer as negociações com os sindicatos.

Na década de 50, de acordo com Deadrick e Stone (2014), as discussões fomentadas pela Escola Humanista passaram a repercutir o entendimento de que o conjunto de trabalhadores poderia contribuir de forma decisiva para organização. Houve uma mudança na percepção do trabalhador como fator de custo da produção para outra na qual o trabalhador era considerado um ativo da organização. Segundo Mahoney e Deckop (1986), a interação entre os estudos da área de *Personnel Administration* com o campo de *Organizational Sciences* se intensificou de tal forma que, na década de 60, houve uma modificação no foco das investigações que contemplavam o *design* e a administração das atividades, bem como o

desempenho dos trabalhadores, para uma gestão da força de trabalho capaz de alcançar os objetivos organizacionais.

A mudança de *Personnel Administration* para *Human Resource Management* (HRM) ocorrida em fins da década de 60 foi interpretada por alguns autores como um movimento para alterar o posicionamento dos estudos e dos profissionais da área (STRAUSS, 2001; KAUFMAN, 2014). Inicialmente, notou-se a alteração dos títulos dos *journals*, dos cursos, dos departamentos de firmas e das associações profissionais almejando uma mudança de status. Para Kaufman (2014), somente no início da década de 80, o termo *Human Resource Management* assumiu uma conotação distinta de *Personnel Administration*, ao ser associada a inovações decorrentes dos trabalhos das universidades de negócios dos EUA, em especial Harvard e Michigan que propuseram novos paradigmas para a área. Strauss (2001) nesse aspecto se diferencia de Kaufman (2014) ao enfatizar que essa mudança substantiva ocorreu sem a interferência de Harvard, já que a concepção dos recursos humanos como ativos das organizações foi previamente introduzida nos estudos de gestão de pessoas a partir de desenvolvimentos oriundos do campo de estudos de Comportamento Organizacional.

De acordo com Deadrick e Stone (2014), a mudança de *Personnel Administration* para *Human Resource Management* foi motivada pela necessidade de salientar que os recursos humanos são ativos das organizações. De acordo com Mahoney e Deckop (1986), a substituição do termo *personnel* para *human resource* representou a alteração do foco nas pessoas tratadas como indivíduos com necessidades específicas para um outro no qual as pessoas eram consideradas recursos das organizações. E a substituição do termo *administration* para *management* se deu pelo fato do primeiro termo estar relacionado com o desempenho de um papel ou profissional específico, enquanto o último tem uma conotação mais ampla, focada no gerenciamento da organização.

Segundo Deadrick e Stone (2014), uma nova orientação se estabeleceu no âmbito da gestão de pessoas denominada de Qualidade de Vida no Trabalho nas décadas de 60 e 70. Essa abordagem privilegiava a efetividade organizacional e buscava vincular os interesses dos empregados aos da organização. A ênfase atribuída ao bem-estar do trabalhador era fundamentada na suposição de que este resultaria em ganhos de produtividade para a firma. De acordo com Mahoney e Deckop (1986) essa tendência foi resultante do desenvolvimento alcançado pelos estudos da área de *Organizational Sciences*, para os quais a gestão da organização excede o conjunto de atividades administrativas. Outro acontecimento relevante nesse período foi a ampliação da legislação trabalhista com a inclusão de uma série de direitos

para os trabalhadores (*Civil Rights Acts*, 1964; *Occupational Safety and Health*, 1970, entre outros) que contribuiu para o desenvolvimento das ações de Qualidade de Vida no Trabalho e, conseqüentemente, para a expansão e profissionalização dos departamentos de gestão de recursos humanos nas organizações que atuavam na implementação de políticas visando, sobretudo, o cumprimento da lei (DEADRICK; STONE, 2014).

Em 1985, Richard Walton publicou um artigo na *Harvard Business Review* intitulado “*From Control to Commitment in the Workplace*”, no qual apresentava um novo paradigma para as relações de trabalho: o modelo de gestão de comprometimento. Segundo Walton (1985), o modelo vigente de gestão de pessoas baseado no controle dos indivíduos alocados em atividades restritas e bem definidas não viabilizaria ganhos de produtividade em uma economia caracterizada pela competição internacional entre as firmas. Seria necessária uma outra estratégia de gestão na qual os trabalhadores atuariam de forma mais participativa e colaborativa, possibilitando o surgimento de melhorias e inovações do processo produtivo. Para essa nova abordagem de HRM, a vantagem competitiva seria decorrente da formação de um interesse comum acompanhado pela diminuição da hierarquia e dos mecanismos de controle. Essa abordagem incentivava uma maior participação dos empregados e estimulava a auto-gestão. Sugeriu uma dinâmica de aprendizagem organizacional com espaços para a participação e treinamento dos empregados, com oportunidades de crescimento nas firmas. Essas ações resultariam em comportamentos socialmente desejáveis, segurança no trabalho e em uma cultura de local de trabalho igualitário (WALTON, 1985). Para essa visão, os problemas de competitividade dos empreendimentos norte-americanos relacionados à economia japonesa seriam superados a partir dessa unidade de interesses. Uma hipótese sustentada na época era a de que os ganhos de produtividade japonesa eram decorrentes de algumas características implementadas na gestão da sua força de trabalho (STRAUSS, 2001).

Além do estudo de Walton (1985), outras produções repercutiram na área de HRM, a exemplo dos trabalhos de Porter (1980) “Estratégia Competitiva” e o de Barney (1991) “Administração Estratégica e Vantagem Competitiva” (KAUFMAN, 2014; WRIGHT; McMAHAN, 1992). Os estudos de administração estratégica influenciaram várias atividades organizacionais na medida em que se recomendava um alinhamento das ações de HRM com a estratégia organizacional. Dessa maneira, surge a *Strategic Human Resource Management* (SHRM) na qual se combinavam práticas tradicionais de HRM com elementos do campo de estratégia de negócios. O conceito de estratégia contribuiu para a compreensão das atividades de HRM como um sistema integrado e que deveria estar alinhado aos objetivos organizacionais

(KAUFMAN, 2014). Segundo Wright e McMahan (1992) a SHRM pode ser entendida como sistema de ações e atividades direcionadas aos recursos humanos que possibilitarão que uma organização alcance seus objetivos. Os autores destacam que essa definição contempla duas dimensões: a vertical, na qual se enfatiza o alinhamento das ações de gestão de pessoas com a gestão estratégica da organização, e a horizontal que expressa a coordenação entre as atividades de gestão de pessoas.

A SHRM apresentava uma abordagem mais ampla de modo a contemplar aspectos macros como sistemas, modelos e políticas de gestão de pessoas que teriam impacto sobre a organização como um todo. As atividades tradicionais relacionadas à administração de recursos humanos como seleção, recrutamento, compensação e avaliação permaneceram como o aspecto micro do campo de estudo de gestão de pessoas tendo em vista que essas ações eram sobre os indivíduos (KAUFMAN, 2014). A partir da perspectiva da SHRM, o foco da gestão dos trabalhadores foi alterado, pois não mais seria suficiente atuar sobre o comportamento dos funcionários promovendo o seu bem-estar, sua motivação e o seu comprometimento, mas seria preciso que a intervenção sobre o fator humano fosse orientada para a consecução dos objetivos da organização de maneira estratégica.

Segundo Ferris et al. (1999) é possível identificar distintos significados atribuídos ao termo estratégia nos estudos que relacionavam os sistemas e práticas de recursos humanos com a desempenho das firmas. Uma primeira perspectiva se dedicava a avaliar a contribuição da gestão dos recursos humanos no desempenho financeiro das firmas. A segunda perspectiva estava comprometida com a investigação de como as escolhas estratégicas das firmas realizadas nos seus âmbitos de atuação eram refletidas nos sistemas de gestão de pessoas. Uma última perspectiva investigava o grau de ajuste entre a estratégia organizacional e o conjunto de práticas e políticas dos sistemas de HRM.

Ferris et al. (1999) distinguem três abordagens nos estudos sobre SHRM. Para a perspectiva universalista existiria um conjunto de boas práticas que podem contribuir com o desempenho das firmas, independentemente de quais sejam os objetivos estratégicos da organização, como a adoção de incentivos que promovam o comprometimento dos indivíduos. Uma segunda abordagem, denominada de contingencial, relaciona os sistemas de HRM com as especificidades da estratégia organizacional, de tal maneira que as ações de gestão de pessoas devem ser elaboradas buscando um alinhamento entre os comportamentos individuais e a estratégia organizacional. A abordagem configuracional pressupõe a existência de significados e valores compartilhados que expressam a cultura organizacional, de modo que para alcançar

mudanças desejáveis à estratégia organizacional faz-se necessário a adoção de processos de aprendizagem que promovam transformações culturais (FERRIS et al.,1999).

Assim, na década de 90, uma nova tendência se instaura no campo dos estudos de gestão de pessoas. A partir daquele momento, a gestão estratégica de pessoas se estabeleceu como um campo distinto na grande área de Recursos Humanos e experimentou um considerável aumento na produção acadêmica de trabalhos teóricos e de estudos empíricos em fins do século XX.

Uma abordagem frequentemente relacionada à gestão estratégica de pessoas foi a Visão Baseada em Recursos (VBR). A VBR representou um marco na literatura sobre HRM ao enfatizar a importância de elementos internos às organizações como fonte de vantagem competitiva. Segundo Wright e McMahan (1992) para essa perspectiva o conjunto de recursos humanos das firmas poderia ser uma fonte de vantagem competitiva sustentável e contribuir para um desempenho organizacional superior caso fossem valiosos, raros, de difícil imitação e insubstituíveis. Tendo em vista que as singularidades dos processos criativos fomentados em uma firma não seriam passíveis de serem copiados por outras firmas, dadas as ambiguidades existentes e o fato de ser *path dependent* – há uma dependência entre os resultados criados por dinâmicas sociais e históricas que estão incorporadas nos valores das organizações - os recursos humanos para os proponentes da VBR tornam-se potenciais fontes de vantagem competitiva sustentável para as firmas. De acordo com Wright et al. (2001), a VBR trouxe legitimidade para o argumento de que os recursos humanos poderiam ser estrategicamente relevantes para o sucesso da firma ao fornecer uma justificativa teórica para essa visão. E assim a VBR foi utilizada como referencial teórico de modelos explicativos do funcionamento da firma e na pesquisa aplicada sobre SHRM, que consideravam os recursos humanos como relevantes na formulação de estratégias das firmas bem como na sua implementação (WRIGHT; MCMAHAN, 1992). Ferris et al. (1999) apontaram que nas últimas duas décadas do século XX, as ações de HRM deixaram de ser restritas à manutenção da força de trabalho para abranger o entendimento de que o conjunto de funcionários de uma firma poderia ser fonte de vantagem competitiva sustentável em uma economia globalizada.

No início do século XXI, novos campos foram estruturados a partir de questões emergentes relacionadas a SHRM. A publicação *Future Insights* (SHRM, 2014) de 2014 produzida pela *Society of Human Resource Management* dos EUA ilustra bem o atual desenvolvimento da área de estudos constituída pela gestão estratégica de pessoas. As questões que expressam as atuais tendências de pesquisa foram divididas em seis linhas: Ética/Responsabilidade Social Corporativa e Sustentabilidade, Temas específicos das

Disciplinas de RH (Saúde, Segurança e Seguridade do trabalhador, Remuneração, Desenvolvimento Organizacional), Gestão Global de Pessoas, Relações de Trabalho, Tecnologia e Gestão de Recursos Humanos, e Diversidade no local de Trabalho e Inclusão.

Além da diversidade de linhas de pesquisa, existe ainda o debate sobre o distanciamento entre a pesquisa e a prática no campo de SHRM. DeNisi et al. (2014) apontaram novos rumos para a pesquisa de modo a aproximar os gerentes de recursos humanos aos desenvolvimentos alcançados pelos estudos acadêmicos. Os autores ressaltam que a prática em SHRM é caracterizada por um dinamismo que dificulta a especificação das tendências que irão se consolidar. No entanto, reconhecem como fato objetivo a repercussão sobre as firmas de um ambiente globalizado que as mobilizam na busca por vantagens competitivas sustentáveis. E, nesse sentido, apontam a gestão de pessoas como meio potencial de atingir essa vantagem o que explicita a necessidade de desenvolvimento de novas pesquisas nessa direção.

O Quadro 1 apresenta um resumo das transformações e dos significados associados à gestão moderna de pessoas com base na revisão realizada.

Quadro 1 – Desenvolvimento da Concepção sobre Gestão de Pessoas

Período	Denominação	Sentidos e Significados
Início do século XX	Departamento de Pessoal	- Visão instrumental do trabalhador. Paradigma taylorista - A gestão torna-se uma atividade sistematizada
Década de 30	Administração de Pessoal	- Paradigma da Escola Humanista: impacto dos fatores comportamentais no processo produtivo - Estudos de <i>Hawthorne</i>
Décadas de 50 e 60	Administração de Recursos Humanos	- Estudos Organizacionais - Efetividade organizacional a partir da gestão mais ampla da organização - Funcionários são recursos humanos das organizações
Década de 70	Gestão de pessoas	- Qualidade de Vida no Trabalho - Bem-estar do trabalhador proporcionaria aumento na produtividade - Aumento da competitividade
Década de 80	Gestão de Pessoas	- Gestão de comprometimento – Walton (1985) - Incentivar a participação e colaboração dos empregados
Década de 90	Gestão Estratégica de Pessoas	- Paradigma da Administração Estratégica - Alinhamento das ações de gestão de pessoas com a estratégia organizacional - VBR – gestão de pessoas como vantagem competitiva (Barney, 1991)
Século XXI	Temas Emergentes em Gestão Estratégica de Pessoas	- Responsabilidade Social Corporativa e Sustentabilidade, Gestão global de pessoas, Tecnologias e Gestão de pessoas, Relações de trabalho, Diversidade e inclusão no trabalho, Disciplinas de RH <sup>1</sup>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> Relatório *Future Insights* 2014 com as tendências na SHRM produzido pela *Society for Human Resource Management*

## 2.2 A produção científica nacional sobre gestão de pessoas

A pesquisa nos principais periódicos nacionais revela que a produção nacional nos últimos quinze anos sobre a temática de gestão de pessoas é bem ampla. São bem variados os temas de pesquisa que abordam os mais diversos aspectos relacionados a essa temática, a exemplo do que ocorre na literatura internacional. Com o intuito de apresentar um retrato da produção em gestão de pessoas no Brasil, foi realizada uma revisão da produção nacional incluindo somente os artigos que se dedicaram à construção do estado da arte da pesquisa em GP, os levantamentos bibliométricos da área de gestão de pessoas e outros que tinham por interesse caracterizar a produção segundo fatores demográficos, metodológicos, temáticos, entre outros.

Foram selecionados estudos que contemplassem a produção da área no período entre 2000 a 2015 a partir de uma consulta às bases disponíveis no portal da CAPES em janeiro de 2016. Não foram utilizados filtros relativos a área de conhecimento pelo fato da pesquisa em gestão de pessoas ter um caráter multidisciplinar. Os termos pesquisados foram: “gestão de pessoas” e “recursos humanos” no campo de título. A escolha por esses critérios retornou um número expressivo de trabalhos que tratavam apenas de um aspecto específico da temática de interesse, a exemplo dos estudos de caso sobre gestão de pessoas em uma organização ou sobre uma dimensão relacionada à gestão de pessoas, como o estudo da inovação ou a da gestão de deficientes, por exemplo. Esses artigos foram excluídos da presente análise pois o interesse era de identificar os estudos que apresentassem uma visão retrospectiva da área de gestão de pessoas como um todo.

Apenas foram considerados os trabalhos em forma de artigo publicado em periódicos revisados por pares e com uma classificação Qualis igual ou superior a B2. A razão desse critério se justifica pela intenção em identificar a produção que se encontrava em revistas reconhecidas sobre o assunto. Após observar o cumprimento desses requisitos, a seleção dos artigos foi realizada a partir da leitura dos seus resumos. Assim sendo, foram selecionados sete artigos para a leitura completa. Tendo em vista o pequeno número de artigos selecionados no Portal de Periódicos da Capes, foram incluídos outros artigos identificados a partir das referências mencionadas nos trabalhos lidos inicialmente que também se dedicaram a apresentar um panorama da produção sobre gestão de pessoas no Brasil.

Lacombe e José Tonelli (2001) realizaram uma pesquisa com 100 empresas situadas em São Paulo e 14 especialistas da área de gestão de pessoas, entre pesquisadores e consultores, no período de 1998 a 1999, com o intuito de verificar como eram definidas e quais eram as funções

de recursos humanos implementadas pelas firmas e, desse modo, avaliar o distanciamento na área entre pesquisa e prática. As autoras identificaram estudos produzidos por autores brasileiros acompanharam as tendências das pesquisas internacionais sobre o tema, como a discussão sobre gestão estratégica dos recursos humanos na década de 80 e sobre os recursos humanos como vantagem competitiva na década de 90. No que tange à prática nas empresas, as autoras verificaram que havia uma predominância da adoção de ações relacionadas com a visão estratégica e de forma menos frequente uma abordagem da vantagem competitiva. As autoras constataram uma transição das práticas de recursos humanos com uma perspectiva tradicional para outra considerada estratégica, na qual se valorizavam rotinas para manutenção e treinamento dos funcionários. No entanto, esses modelos não eram adotados pela maioria das firmas.

José Tonelli et al. (2003) fizeram uma revisão da produção acadêmica em recursos humanos no Brasil nos periódicos brasileiros considerados mais importantes pelos autores (RAUSP, RAP, RAE e RAC) e nos anais dos Encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), publicados no período entre 1991 e 2000. Os autores pontuaram que, até a década de 1980, os estudos na área de recursos humanos eram escassos e predominava a articulação de questões oriundas do debate internacional. Desse modo, não havia uma discussão consolidada sobre os problemas da realidade brasileira. Esse cenário começou a ser modificado mais intensamente com a criação da área de Recursos Humanos na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) em 1982 bem como pelo aumento da pressão da Capes na década de 1990 pela produção discente e docente.

José Tonelli et al. (2003) verificaram que o crescimento no volume da produção científica não foi acompanhado por um aumento de qualidade dos artigos e de rigor científico dessa produção. Os estudos em sua maioria adotavam uma base epistemológica funcionalista e com a predominância de trabalhos descritivos. Essa expansão quantitativa foi associada à intensificação do debate internacional sobre gestão de pessoas alinhada à competitividade das firmas, às mudanças experimentadas pela prática de gestão de pessoas nas organizações brasileiras e ao desenvolvimento de pesquisas pelos psicólogos organizacionais no campo de recursos humanos (JOSÉ TONELLI et al., 2003).

Segundo José Tonelli et al. (2003), o início da década de 1990 se caracterizou pela maior incidência de artigos que abordavam questões relacionadas às funções tradicionais de gestão de pessoas (recrutamento, seleção, remuneração, compensação etc.). Esse cenário se modificou

com uma maior produção de artigos versando sobre políticas de gestão de pessoas (qualidade de vida no trabalho, estilos de gestão, modelos de RH, entre outros) e sobre comportamento organizacional (comprometimento, estresse, satisfação no trabalho etc.). Entre as razões dessa mudança estariam o avanço dos estudos sobre gestão estratégica, o interesse em tipologias de modelos e políticas, além do aumento da informatização das rotinas administrativas e da terceirização como forma de contratação que colaboraram para diminuir o foco das funções tradicionais de recursos humanos destinadas à manutenção dos funcionários. Segundo os autores, o predomínio dos estudos de comportamento organizacional em relação aos demais temas ocorreu pela necessidade de se repensar a atitude dos trabalhadores frente às mudanças do mercado de trabalho e pela participação de pesquisadores da psicologia e das ciências sociais em uma área de conhecimento que até então contava com uma atuação mais restrita aos pesquisadores da administração.

No caso dos trabalhos com uma abordagem teórica-empírica, predominou o uso de métodos de pesquisa qualitativos. Foi recorrente a apresentação de estudos de casos (75%) em um esforço de ilustrar a aplicação de uma teoria consolidada e sem, necessariamente, acrescentar alguma contribuição teórica. De acordo com JoséTonelli et al. (2003), o uso intensivo de estudos de caso único, meramente descritivos e ilustrativos, compromete as possíveis generalizações dos resultados. Nos artigos com uma abordagem metodológica teórica, foram mais expressivos os trabalhos de revisão e de sistematização de teorias e modelos (61%), sendo pouco frequente os trabalhos orientados para o desenvolvimento de novas proposições teóricas. No que tange à demografia de autoria, a pesquisa revelou que a produção, de um modo geral, estava muito concentrada, já que era realizada por um pequeno grupo de pesquisadores de poucas instituições de pesquisa. A consequência dessa dinâmica foi a pouca variabilidade da produção em termos de linha de pesquisa e de metodologia.

Caldas e Tinoco (2004) propuseram uma reflexão sobre a produção da área a partir da análise bibliométrica das citações do EnANPAD de 290 artigos publicados na área de Recursos Humanos durante a década de 90 com o intuito de analisar a influência de autores e instituições na produção da área. A relevância dessa investigação consistiria em revelar os fundamentos do conhecimento produzido pelos pesquisadores brasileiros ao colocar em destaque suas fontes e referências. Uma outra dimensão pesquisada diz respeito à avaliação do nível de endogenia da produção nacional, ou seja, em que medida os autores citam a si próprios ou a trabalhos da sua própria instituição.

O estudo de Caldas e Tinoco (2004) revelou que a base de citações dos trabalhos analisados é eminentemente estrangeira (63%) o que poderia dificultar a proximidade entre pesquisa e a realidade nacional. Verificou-se ainda que 12% das fontes eram de publicação não acadêmicas, como revistas e jornais. Somente 29% das citações eram relacionadas a autores com trabalhos em periódicos nacionais. A pesquisa revelou que há um predomínio de estudos descritivos, apoiados em estudos de casos, com uma baixa proposição de teorias. Verificou-se que 47% das citações foram de trabalhos produzidos por apenas três instituições. No que tange ao processo de endogenia, todos os indicadores avaliados apontaram para uma elevada taxa de auto-citação ou de citação de artigo produzido pela própria instituição.

Barreto et al. (2011) fizeram uma revisão da produção científica nacional e internacional, entre 2005 e 2009, centrada em oito temas emergentes da área de gestão de pessoas: gestão estratégica de pessoas, gestão da diversidade, gestão de talentos, gestão internacional de pessoas, aprendizagem organizacional, responsabilidade social, gestão de gerações e modalidades de trabalho flexível. Os autores buscaram identificar as questões que predominaram na produção nacional e internacional em cada área considerada emergente bem como a caracterização desses estudos. Os periódicos selecionados para compor a revisão internacional foram: *International Journal of Human Resource Management (IJHRM)*, *Human Resource Management (HRM)* e *Human Resource Management Review (HRMR)*. No que tange à literatura nacional, na época do estudo não existia nenhum periódico dedicado exclusivamente à gestão de pessoas, então, os autores optaram pela análise dos artigos publicados nos anais do EnANPAD.

Barreto et al. (2011) selecionaram 121 artigos a partir da análise dos títulos e dos resumos dos trabalhos publicados. Esses trabalhos apresentaram a seguinte distribuição no que tange à publicação por área emergente: gestão internacional de pessoas (32%), gestão estratégica de pessoas (21%), aprendizagem organizacional (15%), gestão da diversidade (12%), modalidades de trabalho flexível (7%), responsabilidade social (6%), gestão de talentos (3%) e gestão de gerações (2%).

Após verificar a distribuição da publicação dos artigos nos periódicos escolhidos, Barreto et al. (2011) caracterizaram esses estudos com base na sua composição e estrutura. Na abrangência analítica, se verificou o nível das unidades de análise, sendo mais frequentes estudos cuja investigação era de base nacional (32%). Em termos de natureza de pesquisa, prevaleceram os estudos exploratórios e descritivos (86%). Em relação ao perfil metodológico, 71% da produção analisada eram de estudos teóricos-empíricos. A abordagem metodológica

mais utilizada foi a quantitativa (51%), seguida pela qualitativa (30%). E as estratégias metodológicas se dividiram quase totalmente em *surveys* (48%) e estudos de caso (22%).

Freitag et al. (2012) trabalharam em perspectiva semelhante a de Barreto et al. (2011) e fizeram uma análise da produção sobre GP em 19 fontes de publicação nacionais e internacionais entre 2001 e 2011 com o intuito de identificar, quantificar e analisar o desenvolvimento de temas emergentes em gestão de pessoas. Os autores estabeleceram dez eixos temáticos emergentes cada qual com um conjunto de termos que foram buscados na pesquisa nos campos de título e palavra-chave. Os autores elaboraram um quadro resumo no qual elencaram as dez temáticas, com os seus respectivos termos, que foram investigadas na pesquisa: Tendência em RH; Gestão Estratégica de RH; Gestão da Diversidade; Gestão de Talentos; Gestão Internacional de RH; Aprendizagem Organizacional e Gestão do Conhecimento; Responsabilidade Social e Sustentabilidade; Gestão de Gerações; Modalidades de Trabalho Flexíveis; Inovação em GP. Assim, os artigos foram classificados por origem, tema, ano e fonte.

A busca realizada resultou em 1.590 artigos que foram classificados segundo os dez temas emergentes. Freitag et al. (2012) constataram que o maior volume de estudos foi publicado nos anais do EnANPAD (base nacional) e no periódico *International Journal of Human Resource Management* (base internacional). O tema mais frequentemente abordado foi o de Aprendizagem Organizacional e Gestão do Conhecimento e o menos discutido era referente aos trabalhos de Gestão das Gerações. Os autores verificaram que há uma continuidade na produção ao longo do tempo de estudos que abordavam os eixos temáticos emergentes, evidenciando a consolidação de novos campos de estudo com potencial crescimento na área de GP. Concluem ainda que a elevada publicação de artigos nessas temáticas abordadas nos anais do EnANPAD reflete a existência de um campo em desenvolvimento, já que os trabalhos apresentados nesse congresso são classificados como uma produção em construção.

Meneses et al. (2014) fizeram uma revisão sobre a produção científica brasileira na área de Recursos Humanos entre 2001 e 2010. Os autores não incluíram nessa pesquisa os anais publicados no EnANPAD, porém, contaram com uma base mais extensa de artigos que as revisões realizadas pelos autores anteriores. Foram considerados 121 periódicos nacionais, das áreas de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, com classificação de Qualis entre A1 e B4. Dessa base, foram selecionados 197 artigos a partir do julgamento de 18 juízes treinados para essa tarefa nas seguintes áreas: modelos, sistemas, tecnologias e práticas de recursos

humanos. O objetivo da revisão foi caracterizar o perfil gráfico, temático e metodológico da produção nacional sobre gestão de pessoas.

No que tange às temáticas abordadas, os autores constataram uma forte orientação funcionalista da produção na área. Essa análise foi realizada a partir da distribuição dos artigos em três blocos: Gestão de políticas e práticas de recursos humanos com 67,51% dos artigos; Gestão de Modelos, sistemas e tecnologias de recursos humanos com 17,25% dos trabalhos; e Outros Assuntos com 15,24%. O tema mais abordado do primeiro bloco foi o de Treinamento e Desenvolvimento (45,36%); do segundo bloco foi Modelos de Gestão de Pessoas (58,82%).

A pesquisa de Meneses et al. (2014) revelou que os artigos em sua maioria (42,6%) apresentam dois autores, com titulação máxima de doutorado (43,1%), oriundos da área de Administração (45,76%) e com predomínio do uso de referências internacionais (55,3%). Verificou-se que os estudos eram majoritariamente teórico-empíricos (79,7%), com o predomínio de estudos qualitativos (42,68%). O recorte mais utilizado foi o transversal (90,45%) e de abrangência de uma organização (62,42%). Em termos de metodologia, prevaleceram os levantamentos com o uso de pesquisas de percepção e de opinião (44,59%) com o emprego de técnicas estatísticas de análise de dados, seguidos pelos estudos de caso (38,85%) analisados em sua maioria pela técnica de análise de conteúdo (37,58%).

Meneses et al. (2014) ressaltam que a produção acadêmica na área de gestão de recursos humanos do período analisado quando comparada à realizada na década de 1990 não apresentou diferenças substantivas no que tange as metodologias empregadas. Esse quadro se configura como uma consequência da formação dos pesquisadores da área que não valoriza o rigor da produção científica. Meneses et al. (2014, p. 130) chegam a conclusão de que o padrão majoritário dos artigos da produção em gestão de pessoas no período analisado:

[...] focalizam descrições de certas etapas do ciclo de gestão de políticas e práticas de recursos humanos, essencialmente na implementação e na avaliação de tais ações; exclui-se daqui a avaliação de resultados em gestão de pessoas, tópico muito pouco desenvolvido nos estudos da área.

Mascarenhas e Barbosa (2013) fizeram uma análise dos artigos publicados nos periódicos nacionais de maior impacto no período de 2000 a 2010 para avaliar a contribuição, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos e a discussão realizada pelos pesquisadores desses estudos. Essas dimensões e os aspectos que as constituíram foram definidos a partir de cartas editoriais publicadas por diversos periódicos e por outros documentos do gênero que discutiam as recomendações relacionados ao rigor e à relevância das publicações em periódicos nacionais e internacionais. O objetivo era avaliar as eventuais fragilidades da produção nacional com relação às políticas editoriais mais exigentes e sugerir

estratégias para superação dessas limitações. Os autores propuseram uma mudança do debate sobre os tipos de temáticas, opções metodológicas e demografia dos autores para a reflexão sobre como produzir com relevância, impacto e rigor (MASCARENHAS; BARBOSA, 2013).

A base de periódicos revisados constituída pelas revistas RAE, RAUSP e RAC proporcionou um conjunto de 31 artigos selecionados de acordo com os subtemas da área de gestão de pessoas da ANPAD e a ênfase atribuída à gestão com base na incidência no título, palavra-chave e resumo.

A primeira dimensão considerada por Mascarenhas e Barbosa (2013) foi a contribuição do artigo que consistiu na análise da identificação da explicitação do problema pesquisa confrontado com a produção já realizada. A relevância de um estudo está em trazer algo ainda não discutido ou aprofundado pelo debate da área. “Para justificar a contribuição, seria necessário construir a aderência dos objetivos aos diálogos da literatura atual, posicionando-os explicitamente em termos de sua pertinência e importância” (MASCARENHAS; BARBOSA, 2013, p.37). A segunda dimensão avaliada foi a análise do referencial teórico para o qual os autores destacam a importância da fundamentação teórica e da sua integração com o problema de pesquisa. “A construção cuidadosa e criativa do referencial teórico sugere rigor do trabalho científico” (MASCARENHAS; BARBOSA, 2013, p.37). A terceira dimensão analisada, procedimentos metodológicos, considerou as decisões escolhidas e implementadas nos trabalhos. A metodologia, assim como o referencial, também evidencia o nível de rigor da pesquisa. A última dimensão foi a seção de discussões nas quais se apresentam as contribuições do estudo e se evidencia a relevância da investigação.

Nas contribuições, as menções aos objetivos foram muito frequentes, o que segundo os autores resulta em uma confusão entre objetivos e contribuições. As introduções foram consideradas superficiais ao não identificarem as tendências na literatura. Os autores também verificaram limitações na contextualização e na revisão dos trabalhos anteriores o que dificultou a delimitação das contribuições do estudo.

Assim, Mascarenhas e Barbosa (2013) concluíram que os referenciais teóricos se caracterizam por ser eminentemente descritivos, sem uma apropriada apresentação das abordagens metodológicas. “A pertinência do levantamento empírico não emerge da revisão teórica, pouco capaz de iluminar e justificar a estratégia metodológica” (MASCARENHAS; BARBOSA, 2013, p.40). As seções de metodologia apresentam mais frequentemente, além da especificação do método de levantamento de dados, tais como estudos de casos, *surveys*, entre

outros, uma discussão sobre esses métodos ao invés das justificativas que expressem a adequação da metodologia aos objetivos dos estudos.

Quanto à discussão, o que caracteriza a produção em Gestão de Pessoas é o raciocínio dedutivo, e a maioria dos trabalhos visava ao desenvolvimento de teorias existentes, principalmente por meio do teste empírico que expande a teoria ou meta-análises com implicações teóricas (MASCARENHAS; BARBOSA, 2013, p.40-41).

A revisão do conjunto de estudos publicados em periódicos revelou algumas tendências na área de gestão de pessoas em termos da organização dos artigos e do seu conteúdo ao longo das duas décadas analisadas. Durante todo o período, prevaleceram os estudos descritivos, fundamentados em referências majoritariamente de origem internacional e com uso de uma abordagem teórico-empírica. Os autores enfatizaram a necessidade da produção acadêmica na área ser orientada pela busca de um maior rigor científico e por evidências que viabilizem a generalização dos resultados como modo de superar as limitações dos estudos de caráter exploratório e descritivo (JOSÉ TONELLI et al., 2003; MASCARENHAS; BARBOSA, 2013; MENESES et al., 2014).

Entre os temas abordados, verificou-se que a produção nacional seguiu a tendência apresentada pela dinâmica do desenvolvimento do conceito de gestão de pessoas no exterior. A evidência a favor dessa constatação foi a transição identificada por José Tonelli et al. (2003) nos artigos em maior quantidade que versavam sobre as práticas tradicionais de recursos humanos para a produção de trabalhos contemplando temas emergentes que despontaram no início do século XXI, a exemplo da gestão de gerações e gestão internacional de pessoas. Nota-se ainda, a influência da perspectiva estratégica sobre a produção de gestão de pessoas no Brasil. Verificou-se na primeira década do século XXI, a preponderância de temas relacionados à política de gestão de pessoas ocorreu em vários periódicos.

Contudo, nota-se uma ausência de consenso na classificação temática da produção nacional referida aos estudos de gestão estratégica. Menezes et al. (2014) destacam a dificuldade na determinação do *corpus* relacionado à área de recursos humanos no Brasil. O desfecho dessa situação é expresso por uma diversidade de nomenclaturas e pela dificuldade na categorização dos artigos segundo à temática abordada. Enquanto José Tonelli et al. (2003) enfatizaram a distinção entre estudos de práticas de recursos humanos, política de gestão de pessoas e os de comportamento organizacional na revisão da produção na década de 1990, Menezes et al. (2014) se orientam pela divisão em dois blocos principais: gestão de modelos, sistemas e tecnologias de RH e o segundo, gestão de políticas e práticas de RH. A mudança desse cenário pode ser alcançada pelo amadurecimento da área e sub-áreas de gestão de pessoas e o aumento da produção de artigos de natureza teórica e da qualidade dos estudos.

Um outro fato chama atenção: em todos os artigos que analisam a produção da área, apenas o artigo de Meneses (2014) realizou a classificação segundo a natureza da organização, se pública, privada ou outra. Cabe destacar que no levantamento dos artigos para compor essa avaliação sobre o panorama da produção nacional em gestão de pessoas foram encontrados trabalhos relativos à gestão de pessoas no setor público. Mas esses artigos não atendiam ao requisito de terem realizado um balanço da produção nessa área.

A próxima seção se dedica mais detalhadamente aos estudos sobre a gestão de pessoas no âmbito das organizações públicas e destaca as principais transformações experimentadas na administração dos recursos humanos do setor público.

### **2.3 Gestão de pessoas no setor público**

A administração do conjunto de servidores do setor público experimentou algumas das tendências ocorridas inicialmente no setor privado. De tal maneira que, ao longo da sua trajetória, é possível identificar a transição do que habitualmente era denominado de administração de recursos humanos para o conceito de gestão de pessoas, atualmente disseminado na esfera pública (LONGO, 2007).

A transição dos departamentos de pessoal, que reuniam unicamente as tarefas tradicionais de administração de recursos humanos (recrutamento, seleção, treinamento, avaliação de desempenho etc.) para departamentos que buscam também implementar uma gestão estratégica do conjunto da sua força de trabalho ilustra bem essa realidade. Ao longo de quase todo o período do século XX, os departamentos de recursos humanos nas organizações públicas eram estritamente identificados como seções destinadas à administração de aspectos relacionados à vida funcional do servidor tais como: admissão, folha de pagamento, concessão de licenças e de benefícios diversos, aposentadorias, progressão, entre outros. Em fins do século XX, em virtude das transformações ocorridas na administração pública e com a ascensão de uma compreensão mais ampla do conceito de gestão de pessoas, esses departamentos não se restringiram somente a equacionar questões de natureza estritamente operacional ou funcional, mas passaram a admitir também considerações sobre diretrizes e valores organizacionais. A gestão de pessoas assumiu um caráter estratégico e passou a ser vinculada às reformas da administração pública e ao desempenho das organizações do Estado (OCDE, 2010).

Nos países desenvolvidos, os desdobramentos da implementação de uma gestão estratégica de pessoas ocorreram a partir da década de 1970 acompanhando as reformas da administração pública dos governos (OCDE, 2010). Novos valores passaram a nortear a

organização dos funcionários públicos na estrutura governamental e a elaboração de práticas de gestão de pessoas. O princípio da eficiência passou a repercutir não apenas nas dimensões financeiras das organizações, mas também em outras, como na gestão de pessoas no serviço público. O mesmo ocorreu com a questão da efetividade que passou a figurar como uma preocupação na medida em que o maior acesso dos cidadãos na vida política aumentou os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos.

Sob a perspectiva da gestão estratégica de pessoas, se insere a formulação de políticas de gestão de pessoal com o intuito de nortear a consecução das práticas de recursos humanos. A elaboração de políticas de gestão de pessoas possibilitaria a eliminação da fragmentação habitual entre as práticas de RH, organizando-as como um sistema integrado com o intuito das suas ações convergirem para o cumprimento dos objetivos organizacionais (OCDE, 2010). As políticas de gestão de pessoas se caracterizam por fatores de natureza macro que apresentam consequências diretas e indiretas sobre as práticas e os modelos de gestão de pessoas (WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; BOSWELL, 2002; KAUFMAN, 2014).

Demo et al. (2011) apontam que há uma vasta coleção de estudos que relacionam a política de gestão de pessoas com dimensões específicas da organização, tais como produtividade ou outros indicadores de resultado organizacional ou individual. Essa tendência inicial de associar as políticas de RH com indicadores de produtividade e de eficiência das organizações também ocorreu na literatura internacional, a exemplo do artigo de Huselid (1995), que figura entre os trabalhos mais citados no campo de gestão estratégica de pessoas, no qual o autor a partir de uma pesquisa empírica sustenta a tese de que a adoção de sistemas de *High Performance* reflete no bom desempenho da firma, ao aumentar a produtividade do trabalhador e diminuir a rotatividade (DENISI et al., 2014).

Segundo Dutra, (2002) a gestão de pessoas assume uma visão mais ampla, ao ser considerada sob a perspectiva de um conjunto de políticas e práticas que propiciam conciliar interesses individuais e organizacionais na consecução dos objetivos. Assim, Dutra (2002, p.17) apresenta uma definição de políticas de gestão de pessoas:

(...) princípios e diretrizes que balizam decisões e comportamentos da organização e das pessoas em sua relação com a organização e as práticas como os diversos tipos de procedimentos, métodos e técnicas utilizados para a implementação de decisões e para nortear as ações no âmbito da organização e em sua relação com o ambiente exterior.

Demo (2008) analisou o conjunto de nomenclaturas relacionadas ao termo de políticas de gestão de pessoas, a partir da revisão da literatura sobre o tema. A autora constatou que em geral, as políticas de gestão de pessoas tratam de práticas, ações, funções ou atividades. Demo (2008, p. 82) utiliza o termo política no sentido de “habilidade no trato das relações humanas,

com vista à obtenção de resultados desejados” e o termo práticas com o significado de “hábito, rotina ou conjunto de ações ou atividades inseridas nas políticas”. A referida autora atribui às políticas de gestão de pessoas as definições ditas constitutivas, enquanto as práticas de gestão de pessoas são consideradas como componentes das políticas que podem ser expressas por definições operacionais.

Neste estudo, o entendimento sobre política de gestão de pessoas assume uma especificidade na medida em que está vinculado a uma política pública. Segundo Saravia (2006, p.28), em termos operacionais, a política pública pode ser concebida como

(...) um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos.

Saravia (2006) realizou uma revisão sobre essa temática e identificou os seguintes significados atribuídos à política pública no âmbito da Ciência Política: campo de atividade governamental, um propósito geral a ser perseguido, uma proposta de ação específica, normas existentes, conjunto de objetivos e programas de ação do governo.

Com base no referencial exposto (WRIGHT; MCMAHAN, 1992; SARAVIA, 2006; WRIGHT; BOSWELL, 2002; DEMO, 2008; KAUFMAN, 2014), neste estudo o conceito de política de gestão de pessoas será empregado para se referir ao conjunto de princípios e diretrizes, expressos por uma legislação, que servirão de elementos norteadores para a formulação e implementação de práticas e ações na gestão de pessoas da administração pública. Essa perspectiva se fundamenta a partir das considerações sobre política pública como uma forma de ação do Estado alinhada com a tendência de gestão estratégica.

A compreensão dos processos e das transformações das políticas e das atividades no âmbito do setor público e, mais especificamente da política de gestão de pessoas, estão profundamente relacionadas com modelos organizacionais de administração pública adotados pelos governos (MATOS, 1982). Pode-se entender por modelos organizacionais a maneira pela qual a gestão da máquina pública pauta o seu funcionamento e o seu relacionamento com a sociedade.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), durante a primeira metade do século XX, os princípios da Administração Científica foram introduzidos no âmbito da administração pública dos governos para fundamentar a separação entre as decisões políticas e a implementação das políticas públicas e, dessa forma, aumentar a eficiência da gestão pública. Pretendia-se com essa disposição minimizar os atos de corrupção decorrentes do uso patrimonialista do recurso público pelos políticos eleitos a partir da organização de uma burocracia pública que seria

responsável por conduzir a administração da execução das políticas definidas pelos políticos eleitos (BRESSER-PEREIRA, 1996). Sob essa perspectiva, se constituiu o modelo burocrático para a administração pública. Apesar dessa forma de gestão já ter sido implementada em alguns níveis da administração dos governos, das Igrejas e dos exércitos desde do século XVI, apenas no século XX ela se tornou predominante no âmbito público e privado (SECCHI, 2009).

Segundo Weber (2004a, p. 233), a burocracia é a manifestação organizacional da dominação racional-legal. Possui uma finalidade instrumental e um “caráter ‘racional’: regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’, dominam suas atitudes”. Entre os atributos da burocracia apontados por Weber estão: a impessoalidade, a hierarquia, as competências fixas, a profissionalização, a separação entre propriedade pessoal e organizacional e a documentação dos processos administrativos. Segundo Weber (2004a, p.144), a dominação racional-legal seria exercida através da constituição de um quadro administrativo burocrático de funcionários caracterizado pelos seguintes aspectos:

1. Funcionários livres e que obedecem somente às obrigações objetivas dos seus cargos;
2. Nomeados em cargos organizados hierarquicamente;
3. Competências funcionais fixas;
4. Nomeação por contrato e com livre seleção;
5. Seleção segundo a qualificação profissional verificada por prova ou documentação;
6. Remuneração fixa em dinheiro;
7. Cargo exercido como profissão única ou principal;
8. Existência de uma progressão na carreira em função do tempo de serviço e/ou eficiência;
9. Ausência de apropriação do cargo pela separação absoluta dos meios administrativos;
10. Submissão a um sistema de disciplina e controle.

A formação desse quadro administrativo de funcionários é predominantemente orientada por um conjunto de regras e por uma dinâmica que imprime rigidez na sua gestão. A tônica do controle dos funcionários é assegurada pela hierarquia, pelas competências fixas e por um conjunto de normas.

Com a consolidação das democracias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, as burocracias públicas se estabeleceram e se tornaram instâncias centrais na constituição dos Estados democráticos. O surgimento do Estado de Bem-Estar social, no período pós Segunda Guerra Mundial, propiciou um momento singular na administração pública dos governos. A máquina pública admitiu um conjunto mais amplo de funcionários de modo a permitir que o Estado atuasse em áreas sociais e econômicas. Foi montado um aparato para atender diversas necessidades da população, tais como previdência e assistência social (BRESSER-PEREIRA, 1996; ARAÚJO, 2007).

A despeito do crescimento das burocracias estatais, o modelo burocrático foi alvo de crítica. Entre os autores que apontaram a limitação desse modelo, Robert Merton (1949) ressalta as disfunções burocráticas, efeitos negativos da burocracia sobre os indivíduos e as organizações. Dentre essas disfunções estariam as restrições ao surgimento de inovações, a resistência as mudanças e a criação de um corporativismo entre os funcionários, em especial os do serviço público.

Nas últimas décadas do século XX, a burocracia deixa de ser hegemônica enquanto forma de organização das administrações públicas. Os ideias neoliberais de um Estado mínimo ocuparam o debate político com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher (1979) na Inglaterra e de Ronald Reagan (1981) nos Estados Unidos. Esses governos se destacaram por implementar uma administração pública baseada em parâmetros de mercado e por um rompimento com as políticas de orientação keynesiana. Segundo Abrucio (1997), com as limitações advindas da crise econômica na década de 70, tais como a crise fiscal, os problemas de ingovernabilidade e a recessão econômica que se instalaram na década de 80, alguns países passaram a adotar de maneira mais enfática o discurso que ressaltava a necessidade de implementação de uma administração pública que funcionasse de modo mais eficiente. Surgiram críticas aos governos relacionadas ao custo da administração pública, e o Estado de Bem-Estar foi considerado ineficiente por gerar serviços a custos muito elevados. A crise fiscal forçou os governos a reduzirem seus gastos e, dentre estes, o pagamento com folha de pessoal.

Paralelamente, o modelo de burocracia weberiana encontrou resistências perante as tendências impostas pela globalização e pelo avanço tecnológico. Os servidores das burocracias governamentais foram associados à imagem de grupo corporativista que buscava assegurar privilégios inacessíveis aos trabalhadores do setor privado. Em razão das deficiências apresentadas pelo modelo burocrático, um cenário de crise e declínio dessa abordagem começa a despontar.

Na década de 90, Osborne e Gaebler (1992) publicaram o livro *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, no qual relataram experiências de governos locais dos EUA no fim da década de 70 e início da década de 80. Osborne e Gaebler (1992) sustentam o argumento de que o modelo burocrático dos governos não seria mais adequado para atender as demandas de uma sociedade complexa, dinâmica e plural. Segundo os autores, uma administração eficiente dos recursos públicos seria alcançada pelos governos empreendedores:

Mas o modelo burocrático foi desenvolvido em condições muito diferente daquelas que experimentamos atualmente. Ele foi desenvolvido em uma sociedade com um ritmo mais lento, quando a mudança ocorria mais lentamente. Ele foi desenvolvido na era da hierarquia, quando somente aqueles no topo da pirâmide tinham informação suficiente para tomar decisões informadas. Ele foi desenvolvido numa sociedade de pessoas que trabalhavam com as suas mãos, não com suas mentes (OSBORNE; GLAEBER, 1992, p.15).

A exemplo dos EUA, outros países promoveram reformas nas suas administrações públicas como um movimento em resposta às crises enfrentadas a partir da década de 70 pelo Estado e à globalização da economia. Com essa mudança de paradigma, iniciou-se um movimento de adoção de novas práticas de gestão na administração pública, com base nas diretrizes de uma administração gerencial, assentada nos valores de produtividade, descentralização política e administrativa, eficiência, orientação ao serviço, controle dos resultados, com inspiração no setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1997, COSTA, 2012). Segundo Abrucio (1997, p. 7) a administração pública gerencial se caracteriza por adotar:

Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do gerencialismo, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas.

Essas orientações constituem o modelo organizacional de gestão pública denominado de *New Public Management* (NPM). Inicialmente adotado pelos governos do Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e outros países da OCDE, esse modelo preconiza o ingresso no setor público de funcionários com experiência no setor privado, foco nos resultados, adoção de indicadores de desempenho, modelos de gestão flexíveis, reorganização das unidades em pequenas estruturas, ênfase em práticas de gestão do setor privado e redução de custos.

Segundo Hood (1990) a NPM surge decorrente de tendências que se instalaram naquele período:

- ✓ Tentativas de diminuir as despesas públicas e a contratação de pessoal;
- ✓ Privatizações de algumas instituições centrais do governo e terceirização de serviços;
- ✓ Aprimoramento dos sistemas de automação na distribuição dos serviços públicos e na aquisição de tecnologias da informação;
- ✓ Desenvolvimento de uma agenda internacional voltada para as questões mais gerais da administração pública, desenho de políticas, estilos de decisão e cooperação entre os governos.

Essas ações convergiram para uma mudança no paradigma predominante até a década de 1980 do modelo de burocracia weberiana e de seus elementos norteadores como forma de

excelência na gestão da administração pública. Uma importante diferença entre essas duas perspectivas reside no fato de que enquanto o modelo burocrático está centrado no processo administrativo, os esforços e iniciativas da nova perspectiva são direcionados para o cumprimento de objetivos e metas. Uma outra característica distintiva desse modelo é a delegação de competência com o estímulo à formação de gerentes, ou seja, busca-se por esse mecanismo descentralizar a atuação dos funcionários do Estado (ABRUCIO, 1997).

Segundo Hood (1990, p.3) a NPM pode ser entendida como um conjunto de doutrinas administrativas que dominaram a agenda de reformas nos países da OCDE em fins dos anos 70. Essas doutrinas, conforme ilustra o Quadro 2, relacionam um conjunto de ações associadas a valores que delinham essa nova abordagem da administração pública.

Quadro 2 – Doutrinas da *New Public Management*

<b>Doutrina</b>	<b>Direcionamentos</b>
Presença de funcionários pró-ativos no setor público	Aumentar a discricionariedade dos funcionários e introdução de mecanismos de <i>accountability</i> <sup>2</sup> para possibilitar o controle e a responsabilização.
Orientação com base em padrões e medidas de desempenhos	Definição de metas e indicadores de sucesso, sobretudo, expresso em indicadores quantitativos.
Ênfase no controle dos resultados	Foco nos resultados e não nos processos. Introdução de recompensas relacionadas ao desempenho.
Desagregação das unidades públicas	Descentralização das unidades prestadoras de serviço e introdução de delegação do fornecimento dos serviços.
Introdução/aumento da competição no setor público	Uso de contratações e licitações. Empregar a competição entre as unidades como meio de diminuir custos e melhorar padrões de qualidade dos serviços.
Uso de práticas gerenciais do setor privado	Implementação de técnicas de gestão já aprovadas no setor privado e de flexibilidade nas contratações e na concessão de recompensas.
Salientar a disciplina e a parcimônia no uso do recurso público	Cortar custos, aumentar disciplina no trabalho, resistir às demandas sindicais, reduzir custos de operação.

Fonte: Adaptado de Hood (1990).

Segundo os princípios apontados por Hood (1990), a NPM se constitui como um arranjo que busca romper e modificar as orientações e formas de organizações assentadas sob o modelo burocrático weberiano. A flexibilização, colocada como condição para o funcionamento a contento das atividades governamentais, atinge a manutenção da hierarquia de cargos e o estabelecimento de competências fixas do modelo burocrático. Da mesma maneira, a orientação

<sup>2</sup> *Accountability* é um conceito que expressa a obrigação do ente público em prestar contas e explicar suas ações. Pode ser financeira, política ou administrativa (MAINWARING, 2003).

ao serviço com foco nos resultados e nos usuários dos serviços públicos fragiliza a observância do formalismo dos processos e atos administrativos. Cabe ainda mencionar que a NPM requer a transformação dos mecanismos de controles de maneira a possibilitar a discricionariedade na consecução do serviço e que esse controle não seja restrito a questões de legalidade somente. Secchi (2009) também destaca uma diferença na forma como ocorre a relação sistêmica da administração pública com o ambiente: enquanto o modelo burocrático opera de forma fechada, a NPM recorre a um funcionamento aberto com a participação de atores não-governamentais e privados. Por fim, Secchi ressalta que a distinção entre política e administração enfatizada pelo modelo burocrático não mais se configura na NPM que advoga a discricionariedade dos administradores.

Entre os diversos trabalhos produzidos sobre a NPM encontra-se o estudo de Hays e Plangers (2002) no qual os autores criticam essa perspectiva organizacional. Para os referidos autores, a privatização de serviços, bem como a atuação das parcerias público-privadas reduzem o campo de atuação do Estado como executor e repercutem na diminuição do seu tamanho em termos de estrutura e de contingente de pessoal e aumentam a dependência do Estado em relação a agentes externos para a oferta e continuidade da prestação de serviços à sociedade. Essa dinâmica público-privada nem sempre pode retornar ganhos para o bem público, na medida em que os entes privados apesar de atuarem em colaboração com o Estado são motivados, predominantemente, pelo retorno financeiro das operações e não pelo interesse da coletividade.

O direcionamento na política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal referenciado pela gestão de pessoas por competências e pela doutrina da NPM, relacionada com a transferência de práticas gerenciais do setor privado, introduz novos elementos na concepção sobre o trabalho do servidor público, tais como a flexibilidade e a adaptabilidade. Essa percepção está amparada no entendimento de que a gestão de pessoas por competências não admite um quadro administrativo burocrático weberiano, mas se apoia em uma força de trabalho alinhada com o dinamismo e complexidade da atual administração pública. A próxima seção apresenta a trajetória experimentada pela gestão de pessoas no âmbito da Administração Pública Brasileira.

#### **2.4 As políticas e a legislação de gestão de pessoas no setor público brasileiro**

A gestão dos servidores do setor público brasileiro esteve estritamente associada aos modelos organizacionais vigentes no país, de modo que os valores disseminados na

administração pública nortearam a elaboração de políticas e ações direcionadas ao conjunto de servidores. No que tange ao arranjo dos modelos organizacionais de gestão pública no Brasil, Costa (2012) afirma que o patrimonialismo e as relações de patronagem e clientelísticas, características associadas ao modelo tradicional, permanecem na administração pública a despeito das sucessivas reformas pelas quais passou. O autor se posiciona a favor da ideia de que outros modelos de administração não se consolidaram por completo no Brasil ao ponto de estabelecer rupturas entre formas de gestão, existindo assim uma configuração múltipla que reúne atributos dos três modelos organizacionais mais frequentemente mencionados pela literatura (patrimonial, burocrático e gerencial).

Há um consenso de que elementos dos modelos burocrático e da NPM coexistam nas administrações públicas de uma forma geral (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2004; ABRUCIO, 2007; SECCHI, 2009; COSTA, 2012). Apesar de muitos países terem empreendido reformas em suas administrações com o intuito de realizar a transição do modelo de gestão burocrática para a NPM, não se pode concluir que exista um movimento de ruptura nas administrações públicas. As reformas são realizadas progressivamente, de modo que mesmo na implementação de uma gestão segundo as diretrizes da NPM, ainda é possível encontrar aspectos de uma gestão burocrática. Secchi (2009) destaca que muitos governos anunciam a realização de reformas em suas administrações, mas nem sempre as ações previstas no planejamento da nova gestão se concretizam. Nesse sentido, Costa (2012) adverte que uma classificação estanque dos estilos de administração, supondo uma linearidade na sucessão de modelos, fragmenta a análise de processos complexos e não condiz com a realidade dos governos que convivem com elementos de distintos modelos organizacionais.

A pesquisa realizada aponta que uma característica que acompanhou a política de gestão do quadro de funcionários dos governos brasileiros foi a produção de legislações com o teor voltado para a normatização dos parâmetros sobre a efetivação do trabalhador como servidor do estado. Desde a fundação da República, o personalismo, o favoritismo e o nepotismo se constituíam como elementos que definiam a escolha dos ocupantes dos cargos públicos administrativos (FAORO, 2001). Essa realidade se sustentava independentemente da legislação vigente, como no caso da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), cujo artigo 170 previa que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas ocorreria pelo de exame de sanidade e por concurso de provas ou títulos.

Uma tentativa de superar as relações baseadas no favorecimento com o intuito de constituir uma burocracia weberiana no país foi a edição da Lei nº 284 de 28 de outubro de

1936 (BRASIL, 1936), conhecida como Lei do reajustamento. Essa legislação pode ser considerada como o primeiro movimento do Estado brasileiro em termos de uma política nacional para o funcionalismo público federal. Seu conteúdo apresentava um plano detalhado de classificação de cargos do governo federal, ordenamentos sobre vencimentos e alocação de pessoal nos órgãos da administração pública federal. Nessa mesma lei, foi instituído o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC) responsável por coordenar e promover a racionalização do serviço público.

Em 30 de julho de 1938 a estrutura do CFSPC deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituído pelo Decreto-Lei nº 579 (BRASIL, 1938). Essa instância foi o mecanismo pelo qual se deu a reforma no campo de gerenciamento de pessoal no período do Estado Novo e que representou uma mudança na tônica na condução do quadro dos servidores públicos. Entre as atividades sob a responsabilidade do DASP estavam o planejamento, a coordenação e a organização do funcionalismo público, de modo a assegurar maior eficiência na prestação dos serviços, atuando na classificação e remuneração dos cargos, alocação e remanejamento dos servidores. Em consonância com o discurso da modernização administrativa promovida por Vargas, a criação do DASP inovou a administração do aparelho do Estado quando conjugou em um mesmo órgão o planejamento do serviço público com a elaboração do orçamento federal, tendo grande influência na política governamental como um todo.

Segundo Costa (2008, p.846), o DASP representou uma iniciativa para a consolidação de um quadro de funcionários inspirados no modelo de burocracia weberiana, com o intuito de “introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado”.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado (MARE, 1995, p.19).

Como reflexo da importância atribuída à formação dos profissionais da área de administração pública, a partir da década de 40 o país assistiu à fundação de algumas instituições voltadas ao ensino e pesquisa da administração. Cabe destacar a criação em 1944 da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da fundação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE) em 1952.

Na perspectiva da gestão de pessoas, o foco do governo brasileiro até a segunda metade da década de 30 estava voltado para as ações de recrutamento, seleção, remuneração, licenças e aposentadoria conforme expresso na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934). O DASP modificou esse direcionamento na gestão do quadro de servidores da administração pública a partir de um conjunto de políticas destinadas ao desenvolvimento do servidor e na deliberação sobre processos e condições de trabalho. Além do mais o DASP teve a sua ação disseminada por toda a APF pela criação de departamentos nos diversos órgãos que tratavam da questão de alocação dos servidores.

Outro acontecimento que distinguiu esse período do precedente foi a edição do Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939 (BRASIL, 1939) que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Essa legislação apresentava normativas sobre provimento, direitos e deveres dos servidores da União. O Estatuto ao longo do tempo sofreu alterações, mas ele foi a base do documento publicado em 11 de dezembro de 1990 pela Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) que se encontra em vigor atualmente.

De acordo com Costa (2008), após esse período de intensas transformações na gestão dos servidores públicos da União, com o fim do Estado Novo em 1945, iniciou-se uma fase de estagnação em relação à adoção de políticas que contemplassem o funcionalismo público em virtude da ausência de consenso político-partidário para a realização de reformas administrativas. Essa conjuntura foi reforçada pela ênfase atribuída aos esforços desenvolvimentistas e pela criação de instituições econômicas, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1952. Para superar os entraves à implementação das políticas econômicas observou-se o fortalecimento de estruturas paralelas à estrutura burocrática, a exemplo das empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista.

Ademais, as mudanças propostas pelo DASP encontraram resistências para serem implementadas em virtude dos traços patrimonialistas da política brasileira. Um dos reflexos dessa realidade vigente na administração pública foi a nomeação de funcionários para órgãos públicos sem concurso público após a redemocratização em 1945, conforme destacado por Costa (2008). Ressalta-se que as contratações nas empresas públicas seguiam o estabelecido em seus próprios estatutos, nos quais a realização de concurso público era uma etapa não obrigatória. De tal maneira, que as esferas da APF seguiam por caminhos distintos conforme ressalta Costa (2008, p.848):

Esse período se caracteriza por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas

rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think tanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração.

Segundo Costa (2012), os governos que se sucederam até o golpe de 1964 (Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart) não levaram adiante de forma predominante as ações desenhadas pelo DASP, o que resultou na ausência de investimentos na profissionalização da burocracia estatal bem como na perda de prestígio dessa categoria. Por consequência, se assistiu o enfraquecimento do DASP no período compreendido entre 1945 e 1964. Costa destacou que a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília colaborou para a desagregação da máquina administrativa com a divisão de órgãos e com a necessidade de transferência dos servidores para o novo local da sede do governo.

As críticas relacionadas ao engessamento da máquina do governo e da baixa eficiência das ações governamentais em razão das características do modelo burocrático também ecoaram no Brasil. Com o golpe de 1964 e a ascensão dos militares ao poder, a administração pública passou por uma marcante transformação a partir da edição do Decreto-Lei nº. 200 (BRASIL, 1967). De acordo com Costa (2008, p. 851):

Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa.

Esse regulamento foi uma nova tentativa de modernização da administração pública depois daquelas empreendidas por Getúlio Vargas. No entanto, enquanto a reforma do Governo Vargas buscava fortalecer a burocracia pública como forma de excelência de gestão pública, a nova onda de reformas buscava superar as limitações associadas à burocracia. Tal como a criação do DASP, essa mudança veio em forma de lei, induzida de cima para baixo, fenômeno que irá acompanhar as futuras transformações na administração pública brasileira até os dias atuais.

Durante o governo instituído pelo regime militar no período de 1965 a 1985, uma outra etapa se iniciou na história do funcionalismo público brasileiro. O Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967) representou um marco no arranjo da administração pública e na gestão dos seus funcionários ao dividir a administração federal em direta e indireta: primeira é constituída órgãos ligados à Presidência da República e os Ministérios, enquanto a segunda é composta pelas autarquias, fundações, empresas mistas e públicas e sociedades de economia mista.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), o objetivo dessas mudanças era assegurar a desburocratização e a descentralização na administração pública. As organizações da administração indireta se caracterizavam por uma administração com maior flexibilidade haja vista os modelos de recrutamento, seleção e de remuneração de funcionários sob os quais não se aplicava o regime estatutário. Costa (2008) defende que o modelo proposto visava substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas ideias tayloristas e weberianas. Portanto, apesar da centralização ocorrida no plano político, durante a ditadura no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, observou-se ações de descentralização na execução das atividades realizadas pela administração indireta.

Entre as consequências decorrentes das diretrizes do Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967) esteve o surgimento de uma visão na qual a APF aparecia constituída por dois grupos: o primeiro seria formado pelos funcionários da administração indireta, atuantes em projetos de modernização e o outro correspondia ao quadro de funcionários da administração direta, sob o qual se associava a imagem de uma burocracia desatualizada e vinculada ao governo autoritário.

O Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967) ao mesmo tempo que introduziu elementos considerados inovadores na administração pública brasileira, também produziu resultados que não contribuíram com o avanço das reformas, pois se

de um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores (BRESSER- PEREIRA, 1996, p. 7).

Na década de 70, a crise política que afetou o regime instituído pela ditadura repercutiu no corpo burocrático da administração direta que possuía uma estreita associação com o regime em declínio. Outro fator que pressionou o quadro de servidores da administração direta foi o movimento de reformas de natureza neoliberal que se instalou no período nos países desenvolvidos. As mudanças propostas atingiram diretamente a forma pela qual a administração se organizava e o seu funcionamento na medida em que se recomendava a redução, a flexibilização e a modernização do aparelho do estado. Para ilustrar esse direcionamento, Costa (2008, p.853) destaca algumas ações desse período:

Merecem registro dois programas de reforma elaborados entre 1979 e 1982, a desburocratização e a desestatização. De iniciativa do Poder Executivo, os dois programas foram concebidos de forma a atender objetivos complementares que seriam o aumento da eficiência e eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa.

De acordo com o exposto, a partir do Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967) o governo federal realizou uma série de ações que convergiam para o núcleo de doutrinas preconizadas pelo o que se constitui o modelo organizacional da NPM. O programa de desestatização buscou modificar a tendência predominante até então do Estado atuar como gestor de empresas públicas ao passar para a iniciativa privada o controle de empresas que não fossem consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional (WARLICH, 1984; COSTA 2008).

No governo de José Sarney (1985-1990) houve uma retomada das iniciativas de promoção da função pública com a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), voltada para a formação dos novos servidores, e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), destinado ao treinamento dos servidores de carreira, ambos eram órgãos vinculados à Secretaria de Recursos Humanos.

Em 1986, o DASP foi extinto e suas atribuições relacionadas ao pessoal civil da União foram absorvidas pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). Segundo Costa (2012), as atividades que eram de atribuição do DASP foram distribuídas entre o Ministério do Planejamento, Ministério do Trabalho e a Presidência da República no período compreendido entre 1986 e 1992 o que ocasionou uma estagnação e desarticulação no conjunto da burocracia e perda de profissionais de qualidade para o setor privado.

Em 1988 com a promulgação da Nova Constituição, foram dados novos direcionamentos à gestão dos servidores. Em 1990, o Estatuto dos servidores pela Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) estendeu o regime jurídico único para todos os servidores civis da União, Estados e Municípios, inclusive aos empregados públicos. Como consequência, o novo arcabouço jurídico eliminou a flexibilidade na contratação de pessoal das autarquias e fundações. Além disso, foi assegurada a aposentadoria com proventos integrais, independentemente do tempo de contribuição e serviço a esses servidores, tal como ocorria nos órgãos da administração direta.

O ambiente institucional-legal criado pela Constituição de 1988 ao garantir a estabilidade a todos os servidores, sem vinculação ao seu desempenho profissional, segundo Bresser-Pereira (1998) não incentivou a busca por um desempenho satisfatório (BRESSER-PEREIRA, 1998). A rigidez e complexidade dos processos seletivos dificultou a contratação de profissionais com perfil diferenciados. Há um consenso na literatura de que a Constituição de 1988 representou um retrocesso na administração dos servidores na medida em que tornou mais rígido o processo operacional das autarquias, fundações e empresas estatais como forma de

combater os desvios cometidos em termos de contratação (BRESSER-PEREIRA, 1998; COSTA, 2008). Ademais, a questão da redução da amplitude das carreiras foi um outro fator que se colocou como dificultador ao aperfeiçoamento dos servidores. Na época, apenas as carreiras de professor, militar e diplomata possuíam planos que apresentam ganhos significativos na progressão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No Governo Collor (1990-1992), o tamanho do funcionalismo público da APF sofreu uma diminuição significativa em virtude das políticas de incentivo à aposentadoria e de demissão voluntária. O Plano Plurianual (PPA) 1991-95 estabelecia a redução da participação do gasto público com pessoal como um dos objetivos da reestruturação financeira do Estado. Essas ações contribuíram para a diminuição da estrutura organizacional da administração pública bem como para a queda de qualidade dos serviços públicos (GOMES; SÓRIA, 2014).

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), houve mais um ciclo de reformas da administração pública brasileira. Em 1995 foi formulado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) com diretrizes que tinham por inspiração as reformas gerenciais implementadas pelos países da OCDE, na década de 80. Essa ação coincidiu com uma intensificação das alterações no conjunto de leis que regem o funcionalismo público brasileiro sob a ótica da NPM.

O Plano Diretor estabelecia as diretrizes do que ficou conhecido como a reforma gerencial, pois objetivava planejar e organizar a ação da administração pública garantindo o equilíbrio fiscal das contas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998; COSTA, 2012). Foram adotadas ações que repercutiram na diminuição do contingente de servidores e na adoção de outras modalidades de oferta dos serviços públicos, com as agências executivas e as organizações sociais, que não dependiam exclusivamente de servidores públicos no seu funcionamento. Conforme destacado no Plano Diretor (MARE, 1997, p.63):

Assim, uma nova política de recursos humanos deverá ser formulada para atender aos papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos. A adequação dos recursos humanos constitui-se, desta forma, em tarefa prioritária neste contexto de mudança, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado.

Bresser-Pereira (1999) enumera as ações no Plano, dentre elas, recomendou-se a descentralização de serviços sociais para estados e municípios, a definição de atividades consideradas estratégicas, que só poderiam ser exercidas por funcionários da administração pública e atividades e serviços que poderiam ser oferecidos por prestadores contratados;

concessão de maior autonomia para a prestação de alguns serviços mediante a criação das agências executivas e das organizações sociais e a disseminação de práticas de *accountability*.

A autonomia também foi enfatizada no exercício da atividade gerencial:

No Estado, preciso de gerentes para gerenciar, e esses gerentes são os servidores públicos, os burocratas. Eles precisam ter mais liberdade para decidir, não podem ficar presos a leis e regulamentos estritos, precisam adquirir novas competências e prestar mais contas à sociedade. Precisam poder tomar decisões, premiando e punindo, que motivem seus subordinados (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 20).

A reforma de 1995 idealizada no Plano Diretor seria realizada por meio de projetos os quais definiam a orientação e as ações para a consecução da reforma a serem desenvolvidos pelos Ministérios sob a assessoria do MARE. Um dos projetos contemplava o que se denominou a nova política de recursos humanos. Esse projeto foi considerado essencial para a realização de uma nova administração pública na qual o Estado assume um papel de regulador e moderador entre agentes econômicos, políticos e sociais com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. Foi proposta uma adequação dos recursos humanos a partir da profissionalização e valorização do servidor. Em linhas gerais, o estabelecido na política desenhada no Plano Diretor em termos de ações contemplava três linhas: estruturação dos planos de carreira, ingresso e aposentadoria e programa de saúde dos servidores públicos.

Outros dois projetos estavam diretamente relacionados com a figura do servidor: o Projeto de Valorização do Servidor para a Cidadania, expresso pelo estímulo de um espírito empreendedor do servidor, conscientização da necessidade de se oferecer um serviço de qualidade ao cidadão e com a promoção da satisfação com o trabalho e a qualidade de vida; e o Projeto de Desenvolvimento de Recursos Humanos a ser implementado pelas escolas de administração pública do Estado com o intuito de promover a modernização da gestão pública. Esse projeto apresentava o entendimento de que o desenvolvimento do servidor ocorreria pela formação e capacitação.

Segundo Abrucio (1997), a implementação da reforma contemplada no Plano Diretor encontrou resistências devido: às experiências malsucedidas nas ações de reforma implementadas no Governo de Collor que criaram uma rejeição por parte do funcionalismo a mudanças; à ausência de coalizão política para aprovar medidas previstas pelo Plano no Congresso e ao enfoque econômico no governo como um todo que não atribuiu a importância devida a ações de outra natureza.

Além desses fatores, Abrucio (1997) aponta outros motivos que contribuíram para o insucesso do Plano Diretor em alguns aspectos: erros de diagnósticos associados à delimitação

das funções e carreiras estratégicas; negação de todos os elementos do modelo burocrático, baixa capacidade de resposta e limitada melhoria da gestão pública. O MARE foi extinto no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual se elaborou um esforço em termos de ações para dar continuidade à estabilidade econômica. Os programas do extinto ministério foram absorvidos pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Destaca-se, nesse sentido, a importância que assume a normatização relativa à realização de cursos de capacitação pelo servidor público. A publicação do Decreto nº 2.794 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998) que instituiu a Política Nacional de Capacitação de Pessoal e as diretrizes para o desenvolvimento do pessoal da administração pública federal é um dos reflexos desse paradigma no Brasil. No seu parágrafo 1º art. 1 declara como uma de suas finalidades a “melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão”. E um dos meios de aquisição desses atributos ao serviço público se daria pela capacitação do servidor, segundo propõe a tônica encontrada nessa lei. O parágrafo 2º art. 3 do Decreto nº 2.794 (BRASIL, 1998) postula como uma de suas diretrizes: “possibilitar o acesso dos servidores a ações de capacitação, oferecendo, anualmente, pelo menos uma oportunidade de capacitação a cada servidor, otimizando os recursos orçamentários disponíveis” (BRASIL, 1998, p.2).

A Emenda Constitucional nº 19/98 e a Emenda Constitucional nº 20/98 foram mecanismos legais pelos quais ocorreu a consecução de algumas das diretrizes estipuladas no Plano Diretor relacionada à nova política de recursos Humanos. A EC nº 19/98, entre as diversas modificações propostas, acabou com o regime jurídico único dos servidores civis da união, criou o emprego público para a administração direta, autárquica e fundacional, condicionou a estabilidade à avaliação especial de desempenho. A EC nº 20/98 modificou a concessão de aposentadoria que se dava pelo tempo de serviço ao estabelecer que o benefício será obtido por tempo de contribuição, condicionado a uma idade mínima (60 anos para os homens e 55 para as mulheres) e com a exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público (dez anos) e no cargo (cinco anos).

A despeito do que foi estabelecido no Plano Diretor, sobretudo nos projetos destinados ao servidor público, segundo Gomes e Sória (2014) não é possível concluir que houve uma valorização do funcionalismo de um modo geral. O que se observou nos primeiros anos da década de 90, e que em alguma medida persistiu na segunda metade dessa década, foi a redução do quantitativo de servidores. De acordo com Gomes e Sória (2014), os servidores públicos

sofreram perdas salariais em função de ganhos apenas na parte variável da remuneração, aumento de trabalho em virtude da redução do quadro de pessoal e precarização do seu vínculo de trabalho pelo aumento das terceirizações e pelo fim do RJU. O emprego público no entendimento das ações implementadas foi tratado como uma questão fiscal (GOMES; SÓRIA, 2014).

Após a sucessão de governos que atuaram com políticas restritivas do funcionalismo, tais como o governo Collor e o Governo FHC, em 2003, quando Lula assumiu o governo, se imprimiu um direcionamento distinto em alguns aspectos para a categoria do funcionalismo. Nesse governo houve um ponto de inflexão em relação à política de admissão de novos servidores, haja vista a realização de uma série de concursos. Destaque especial recebeu o Ministério da Educação com o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI) que ampliou significativamente a contratação de docentes e de técnicos-administrativos.

No entanto, a orientação presente no discurso de reforma da administração pública desenhada no Plano Diretor permaneceu em alguma medida nos dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). A manutenção das práticas de teor gerencialista se sustentou nesse novo governo, porém, uma ênfase maior foi atribuída aos programas de inclusão social (KLERING; PORSSSE; GUADAGNIN, 2010). Inclusive, segundo o entendimento de Paes de Paula (2005, p. 39), a valorização da participação popular constituiu o que a autora denominou de governo societal, “a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais”. A instituição do Programa Nacional de Gestão Pública (GesPública) pelo Decreto nº 5.378 (BRASIL, 2005) além de estabelecer diretrizes para a melhoria da gestão, da desburocratização e da avaliação da gestão pública, estabeleceu a produção de informações e de resultados para os cidadãos.

Gomes e Sória (2014) apontam, entretanto, que o governo Lula foi marcado por ambiguidades na relação com os servidores públicos. Apesar do discurso de rompimento com as políticas dos seus antecessores, manteve-se a orientação de adequação dos servidores às necessidades da APF em especial com as políticas de capacitação, conforme o modelo preconizado pela NPM. No campo da previdência, foram tomadas medidas que culminaram na entrada dos fundos de pensão.

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) se configurou como uma continuidade das ações do governo Lula no campo de gestão de pessoas da APF em termos das legislações

expedidas. Nesse período, se observa a busca por consolidar as iniciativas de aperfeiçoamento e desenvolvimento dos servidores.

A próxima seção se dedica a um exame mais aprofundado da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas como elemento norteador das ações de gestão de pessoas da APF que se encontra em vigor desde o governo Lula.

#### **2.4.1 A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas**

A partir da década de 90, se verificou uma ênfase na capacitação e no treinamento como etapas da formação e aperfeiçoamento dos servidores da APF normatizadas por decretos. Até a publicação do Decreto nº 1.648 de 27 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), a legislação sobre o aperfeiçoamento do servidor estava associada à participação em congressos, conferências e reuniões similares. Uma mudança em relação a essa concepção ocorreu no Decreto nº 2.029 de 11 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996) com a inclusão de cursos e de treinamentos juntos da participação em congressos e conferências entre os meios de formação dos servidores. Dois anos após a edição do Decreto nº 2.029/96, foi promulgado o Decreto nº 2.794, em 01 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A Política Nacional de Capacitação dos Servidores entre as suas finalidades buscava a adequação dos servidores ao perfil requerido pelas mudanças decorrentes das reformas administrativas para modernizar a APF. Suas finalidades estavam direcionadas à melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e às ações de capacitação, no que tange ao seu monitoramento e racionalização. Entre as diretrizes dessa política constava a indicação de inclusão das atividades de capacitação como requisito na promoção nas carreiras da APF. Como instrumentos da política foram estabelecidos: diretrizes bienais de ações de capacitação, os Planos Anuais de Capacitação e os Relatórios desses planos, dentre outros.

O Decreto nº 2.794/98 (BRASIL, 1998) foi revogado durante o governo do presidente Lula pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) instituída pelo Decreto-lei nº 5.707, publicado em 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006) e se encontra em vigor atualmente. A PNDP preservou em grande medida o conteúdo da Política Nacional de Capacitação. Entre as suas finalidades, também pontua a melhoria da prestação do serviço público, mas ressalta além da eficiência a questão da eficácia do serviço. Além disso, foi substituído o inciso que trata da valorização do servidor público por meio da capacitação permanente por outro que destaca o desenvolvimento permanente do servidor. De forma geral,

permaneceu o entendimento de que a capacitação é o elemento que sustenta essas finalidades e, dessa maneira, o teor da PNNDP quase que inteiramente se destina à normatização relativa às ações de capacitação. Entre os instrumentos da política foram mantidos os Planos Anuais de Capacitação e os Relatórios desses planos e a criação do sistema de gestão por competência.

A PNNDP em termos de legislação apresenta uma diferença significativa em relação às leis que a precedem ao ser elaborada sobre a ótica do conceito de gestão por competências e configura um novo *modus operandi* na relação servidor-Estado. Observa-se um movimento que não restringe a capacitação do servidor público às atribuições relacionadas ao cargo ocupado, mas que objetiva preparar os funcionários de forma mais ampla, para possibilitar o cumprimento dos objetivos da organização.

No parágrafo 2º da PNNDP são estabelecidos dois conceitos sob os quais a política foi desenhada:

I - Capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio de competências individuais;

II - Gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;

A gestão de competências foi incorporada à PNNDP como referencial para subsidiar as práticas e as políticas de gestão de recursos humanos. Segundo Brantes (2012), ocorreu no serviço público um movimento já experimentado pela iniciativa privada: o reconhecimento da importância dos indivíduos na consecução das metas e objetivos organizacionais.

Esse direcionamento pode ser compreendido sob a perspectiva da gestão estratégica das organizações para a qual a gestão de pessoas deve ser alinhada aos objetivos organizacionais. A gestão por competências busca viabilizar o suprimento das competências necessárias para as organizações cumprirem suas metas e assegurarem a sua manutenção. Um conceito relevante nesse sentido deriva da abordagem da Visão Baseada em Recursos para a qual as pessoas são consideradas como ativos que podem proporcionar vantagem competitiva para as organizações (BARNEY, 2001). Assim sendo, as organizações buscam investir na formação do seu quadro de funcionários como forma de agregar valor para a organização como um todo. Segundo Brandão e Guimarães (2001) há uma diversidade semântica entre as propostas colocadas para as organizações para alcançarem vantagens competitivas, tais como: gestão estratégica de recursos humanos, gestão de competências, acumulação do saber e gestão do capital. Contudo, essa variação se assenta sobre um denominador comum: se admite o valor das pessoas como elemento imprescindível para o sucesso organizacional.

De acordo com o significado de competência em discussão realizada por Guimarães, Bruno-Faria e Brandão (2006), pode-se atribuir ao sentido desse termo na PNDP um caráter micro por estar referenciado ao desenvolvimento do indivíduo. Mas essa legislação também faz referência às competências institucionais objetivando o aprimoramento do funcionamento da organização pública e, dessa maneira, assume uma dimensão macro. Conforme os referidos autores, a competência individual resulta da interação entre conhecimentos, habilidades e atitudes reunidas pelos indivíduos e expressa pelo desempenho profissional. As competências organizacionais são consideradas a partir da singularidade e da capacidade da organização em potencializar seus recursos de uma maneira distintiva.

Há na literatura nacional uma produção significativa sobre o conceito de competência, a exemplo dos trabalhos de Fleury e Fleury (2001), Brandão e Guimarães (2001) e Dutra (2004). Brandão e Guimarães (2001) destacam as seguintes dimensões nas distintas definições de competência: adaptação e aprendizagem permanente, capacidade de produzir resultados de acordo com os objetivos organizacionais e conjugação entre conhecimentos, habilidades e atitudes para a consecução de um propósito. Fleury e Fleury (2001, p. 188) em estudo sobre a construção do conceito de competência a definem como: “saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agregam valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. De um modo geral, a OCDE (2010, p.131) apresenta a seguinte definição:

as competências são geralmente definidas como a combinação de conhecimentos, habilidades e comportamentos que resultam em bom desempenho no emprego. Estes são geralmente identificados e validados por meio da observação e análise do que é necessário para um bom desempenho.

Utilizando essa abordagem, os setores responsáveis pela administração da vida funcional dos servidores intensificam o oferecimento de cursos de capacitação na busca do aumento da competência dos servidores de modo que estes estejam preparados para atender às novas necessidades da Administração Pública. O significado das competências individuais na PNDP está em sintonia com o apontado por Fleury e Fleury (2001), segundo a tendência da produção americana sobre o tema na década de 90: estoque de recursos detidos pelos indivíduos. Segundo Pantoja et al. (2012) o objetivo principal da gestão de pessoas por competências é reduzir a distância entre as competências requeridas para atingir os objetivos organizacionais e as competências existentes na organização.

A disseminação da gestão por competências no setor público pode ser compreendida em razão da sua suposta eficiência em:

Definir as habilidades e comportamentos necessários para que as pessoas façam bem seu trabalho; ligar uma série de importantes atividades de gestão de recursos humanos para assegurar que uma organização é composta por pessoas competentes que atuam de forma eficaz (OCDE, 2010, p. 130).

Segundo a OCDE (2010) os governos dos países membros implementaram ações para aumentar a capacidade, a competência e a eficiência das suas administrações. E um importante aspecto desse movimento foi relacionado aos servidores públicos. A busca por ações de excelência na gestão de recursos humanos ganhou destacada relevância para alcançar um melhor desempenho da administração pública. A OCDE recomenda a implementação do modelo de gestão por competência para os órgãos da APF brasileira de modo a orientar o planejamento, a execução e a avaliação das ações de capacitação e outras ações do sistema de gestão de pessoas, como o recrutamento e a avaliação de desempenho (OCDE, 2010).

A partir da PNDP em 2006 se introduziu na APF os conceitos relacionados à gestão por competências. Dessa forma, a PNDP se coloca como meio de proporcionar os novos perfis profissionais necessários à transição de uma administração pública centrada nos processos administrativos para uma atuação focada nos resultados, e assim fortalecer a capacidade do Estado entregar um serviço público de qualidade (PANTOJA et al., 2012).

A gestão por competências possibilita a flexibilização e a descentralização da realização das atividades pelos servidores ao enfatizar não o conjunto de atribuições definidas por lei, mas a entrega de resultados cuja necessidade se forma em um contexto de complexidade e mudança. O modelo weberiano assentado sobre as competências fixas, a impessoalidade e o formalismo, apesar de enraizado de maneira significativa no funcionamento da máquina pública, cede espaço para uma outra concepção de funcionalismo público. Nesse sentido, observa-se uma mudança de paradigma na definição das atribuições do servidor a partir das orientações disseminadas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) em consonância com a gestão por competências, no sentido em associar novos princípios com o exercício da função pública. Os valores de flexibilidade e adaptabilidade associados ao entendimento da gestão por competências amplia o escopo da atuação do trabalhador: “o trabalho não é mais o conjunto de tarefas associadas descritivamente ao cargo, mas se torna o prolongamento direto da competência que o indivíduo mobiliza em face de uma situação profissional cada vez mais mutável e complexa” (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 186). Assim sendo, e a GPC não se limita a ser um elemento atuante no planejamento organizacional, mas além das modificações estruturais que ocasiona, esse modelo de gestão se coloca como um instrumento de mudança cultural na medida em que está aliado com a disseminação de valores.

Sob esse ponto de vista, a PNDP ao ser referenciada pela gestão por competências está alinhada com o modelo organizacional de administração pública preconizado pela *New Public Management*. A PNDP busca assegurar as condições para uma gestão mais flexível dos servidores públicos, com maior produtividade, aumento da capacidade do serviço público e orientada para resultados no sentido de enfatizar os objetivos organizacionais e a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Dessa maneira, colaboraria para o afastamento da APF do modelo de burocracia weberiana.

Apesar desse reconhecimento por diferentes atores sobre esse modelo de gestão de pessoas para o setor público, a OCDE (2010, p. 136) aponta que foram poucos os órgãos da APF que implementaram a gestão por competências até o ano de 2009:

A maioria dos progressos na implantação de competências foi feita em organizações que estão expostas ao mercado – empresas estatais e os bancos, que têm condições de trabalho mais flexíveis, unidades de recursos humanos profissionalizadas e estão expostos continuamente a outras práticas no setor privado. Nos ministérios centrais, a gestão por competências está ainda na sua infância, embora alguns pareçam ter feito um bom progresso.

Segundo a OCDE (2010), entre os motivos apontados para esse cenário estão a magnitude e a dispersão da APF brasileira que dificultam a elaboração de um planejamento a ser seguido por todas as unidades. Um segundo fator apontado foi a reduzida capacidade das unidades de gestão de recursos humanos da APF cujas ações estão mais concentradas com a folha de pagamento e administração. Destaca-se o pouco preparo dos profissionais dos setores de gestão de pessoas para atuarem no planejamento da força de trabalho sob a ótica das competências. Por fim, são ressaltados os obstáculos legais e culturais para a realização de reformas substanciais nos processos de recrutamento e nos sistemas de carreira da APF.

Outro aspecto a considerar, relativo à implementação da PNDP na APF, se refere ao fato de que uma lei para alcançar o seu cumprimento deve possuir *enforcement* suficiente para produzir mudanças nos comportamentos individuais bem como organizacionais. No caso da PNDP, não há nenhuma sanção prevista para os órgãos que não implementam a política bem como para os casos onde a implementação seja deficitária. A PNDP tem como instrumento o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação para o acompanhamento das ações previstas nessa legislação. Esse documento deverá ser produzido pelos órgãos da APF e encaminhado anualmente à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP).

Entre a reduzida produção de estudos que tiveram por objeto de análise a PNDP, os resultados apontam limitações na adesão dos órgãos da APF à política. De acordo com Pantoja et al. (2010), no universo de 192 unidades ligadas ao Sistema Pessoal Civil da União (SIPEC), apenas 166 enviaram o relatório do Programa Anual de Capacitação (PAC) à Secretaria de

Gestão (SEGEP) e, destas, somente 36 realizaram essa atividade pelo modelo de competências. De acordo com a OCDE (2010), apenas 13 dos 24 Ministérios realizaram o mapeamento de competências.

No trabalho realizado por Camões e Meneses (2016), os autores fazem uma análise do ponto de vista dos formuladores e de alguns implementadores da PNDP sob a abordagem do ciclo de políticas públicas para identificar os fatores que impactaram o processo de implementação do modelo de Gestão por Competências. Camões e Meneses (2016) concluem que os instrumentos definidos pela Política foram questionados sob vários aspectos, dentre eles a falta de efetividade dos relatórios dos Planos Anuais de Capacitação como instrumento de monitoramento da política e a falha em desenvolver o sistema de gerenciamento de mapeamento de competências. Foi observado, entretanto, algum êxito na formação de uma rede entre as Escolas de Governo para atuarem alinhadas com a necessidade de capacitação e na formação dos dirigentes das unidades de recursos humanos. Entre os resultados da Política, há a percepção de um amadurecimento em relação à temática de gestão de pessoas e do modelo de gestão por competências, além do fortalecimento da área de RH e a realização de modificações na oferta e na demanda de capacitação (CAMÕES; MENESES, 2016).

Dessa maneira, a implementação da PNDP e as mudanças organizacionais que podem dela decorrer não são explicadas exclusivamente como consequências de natureza legal. A opção teórica adotada nesta tese se fundamenta na Teoria Institucional a qual considera que as mudanças organizacionais não ocorrem apenas em termos de elementos técnicos. A modificação do funcionamento das organizações compreende um movimento que perpassa os elementos formais traduzidos pelas normas e pela legislação. Sob esse ponto de vista, a implementação da gestão por competências conforme estabelece a PNDP requer o aprofundamento dos valores expressos nessa lei em termos da institucionalização dessa abordagem no setor público. A segunda parte do capítulo se dedica a um exame mais aprofundado sobre os mecanismos dessa mudança organizacional na perspectiva institucional.

## Parte II: Uma visão institucionalista das Políticas de Gestão de Pessoas no setor público

Segundo Meyer (2008) a teoria institucional enfatiza o enraizamento (*embeddedness*) das organizações nos contextos sociais e culturais. O institucionalismo, de um modo geral, reconhece a importância do ambiente como condicionante do funcionamento e das estruturas organizacionais. Nessa perspectiva, é explorada a questão de como os sistemas de valores, elementos culturais e referenciais sociais afetam as escolhas organizacionais. Por esta razão, nesta tese, a análise do processo de implementação da PNDP em uma Universidade pública federal brasileira será realizada a partir da teoria institucional. Essa opção está fundamentada na premissa de que as modificações ocorridas na política de gestão de pessoas na organização sob estudo não ficaram restritas aos aspectos técnicos ou estruturais, mas incluíram também transformações decorrentes do conjunto de valores disseminados no ambiente no qual a organização se encontra.

De acordo com Carvalho e Vieira (2003), os estudos sobre as práticas e as estruturas organizacionais eram, predominantemente, realizados sob uma concepção racionalista presente no individualismo metodológico ao se considerar que as ações organizacionais eram concebidas objetivamente para viabilizar a consecução de um planejamento definido. A transição desse modelo analítico ocorre quando se reconhece que as ações dos indivíduos estão sujeitas à existência de uma racionalidade limitada<sup>3</sup> e a um conjunto de elementos de subjetivos:

As organizações tendem a utilizar linhas de ação já definidas e racionalizadas na sociedade que lhes permitirão encontrar legitimidade para suas atividades e defender sua sobrevivência independentemente de sua eficiência e da demanda de seus produtos. Assim, confirma-se que, mais que o mercado ou os rígidos ditames tecnológicos, prevalecem as diversas orientações do contexto, as regras e os significados institucionalizados nas estruturas (MEYER; SCOTT, 1992, p. 31).

A teoria institucional é marcada pela distinção entre o que usualmente se denomina de velho e de novo institucionalismo. Segundo Carvalho e Vieira (2003), o novo e o velho institucionalismo assumem um distanciamento da abordagem racionalista no estudo da constituição das organizações. Carvalho e Vieira (2003) ressaltam que a diferenciação entre velho e novo institucionalismo ocorre quando se estabelece a mudança da ênfase de uma natureza estrutural-funcionalista para o reconhecimento da importância de fatores históricos, políticos e culturais. A nova orientação introduziu na Teoria das Organizações elementos para

---

<sup>3</sup> No novo institucionalismo sociológico, Hebert Simon (1987) utiliza esse conceito na medida em que reconhece a limitação da capacidade dos indivíduos em avaliar todas as opções possíveis relacionadas a uma ação. Segundo Fiani (2011, p. 87), na economia institucional a racionalidade limitada se contrapõe a racionalidade substantiva preconizada pela teoria econômica convencional para a qual os indivíduos possuem uma “capacidade ilimitada para acumular, processar e transmitir toda a informação que for necessária para promover as transações que forem mais interessantes aos seus objetivos”.

a compreensão da organização e dos seus contextos, tais como “o poder, a cultura, a estratégia, o contexto ecológico ou as instituições” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 25).

Meyer (2008) destaca ainda a questão temporal relacionada a esses termos. O velho institucionalismo precede os estudos realizados sob a perspectiva da autonomia dos indivíduos, de teorias sobre a democracia, da supremacia dos mercados e dos direitos de propriedade. Já o novo institucionalismo reflete o ressurgimento, ocorrido na produção acadêmica na década de 70, da necessidade de se incorporar nas análises elementos da vida social para explicar alguns processos organizacionais. No que tange às diferenças, o velho institucionalismo admite um determinismo e um ajuste entre grupos e indivíduos nos contextos estruturais, ao passo que o novo institucionalismo reconhece uma tensão na relação indivíduo e ambiente. Para Meyer (2008, p. 792): “o novo institucionalismo considera que o ambiente social afeta os comportamentos, as práticas e as ideias das pessoas e de grupos agora concebidos com propósitos e uma racionalidade limitada, atores com soberania”. De tal maneira, que o contexto também é modificado pelas próprias organizações de modo a caracterizar um processo iterativo e dinâmico, conforme ressaltam Carvalho e Vieira (2003).

Outro aspecto de ordem mais geral que caracteriza a teoria institucional é a sua vinculação com algumas áreas do conhecimento. Existe um consenso relacionado à existência de distintas abordagens em Economia, Ciência Política, História e Sociologia (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). De acordo com Carvalho, Vieira e Goulart (2005), o enfoque sociológico da teoria institucional tem sido recorrente nos estudos organizacionais ao ressaltar os aspectos simbólicos-normativos das estruturas das organizações. Inclusive, alguns autores denominam essa vertente de institucionalismo organizacional (GREENWOOD et al., 2008). Na presente tese, fez-se a opção por essa perspectiva pelo fato da investigação desenvolvida contemplar além das transformações estruturais decorrentes da implementação da PNDP em uma universidade, incluir também o interesse pelo significado associado a essas mudanças. Dessa maneira, as modificações ocorridas apresentam características cuja compreensão requer assumir premissas relacionadas com uma abordagem sociológica da teoria institucional.

De acordo com a teoria institucional, a estrutura organizacional não se constitui somente como uma função das demandas técnicas e da dependência de recursos, mas reflete a existência de um conjunto de instâncias que não são necessariamente formais. Para essa concepção, as organizações estão imersas em ambientes políticos, sociais e culturais, de modo que suas práticas e estruturas são afetadas pelas regras, crenças e convenções desse ambiente mais

amplo. De acordo com Freitas e Freitas (2013), as organizações não dependem apenas do arranjo definido com os seus quadros sociais, mas são afetadas por padrões estabelecidos por instituições externas. Se caracteriza então as denominadas forças institucionais: crenças, costumes, hábitos, valores e conhecimentos legitimados pela educação, pelo saber técnico, pela opinião pública e pela lei (POWELL, 2007). Portanto, a análise da mudança organizacional compreende não apenas os aspectos materiais ou estruturais, mas contempla também elementos relativos à dinâmica institucional das organizações.

Com base no referencial apresentado, na presente tese o conceito de instituição se apoia na formulação de Scott (1987): as instituições são resultantes das interações sociais e possuem uma natureza regulativa e normativa em relação ao comportamento humano. Segundo Scott e Meyer (1994, p.68) “as instituições são sistemas simbólicos e de comportamento que contêm regras representacionais, constitutivas e normativas que, junto com mecanismos regulatórios, definem um sistema comum de significado e originam atores e rotinas de ações distintas”. Oliveira e Lobo (2007) destacam que a definição de instituição estabelecida por Scott (1987, 1994) não assume que o comportamento é intencionalmente dirigido, mas que as normas construídas pela experiência e pelo convívio estão internalizadas nos indivíduos de tal forma que lhes são postas de maneira automática. Por outro lado, as organizações correspondem às estruturas objetivas que viabilizam o funcionamento das instituições. Para Meyer e Rowan (1977), as organizações são sistemas de coordenação e controle de atividades. Esses entendimentos estão alinhados com o proposto por Fiani (2011, p.8) “enquanto instituições são regras gerais de interação social, organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum”.

Segundo Carvalho e Vieira (2003) a abordagem sociológica do novo institucionalismo não considera o ambiente que circunda a organização apenas como fonte de recursos humanos, materiais e econômicos, mas ressalta a presença dos elementos culturais: valores, símbolos, mitos e sistemas de crença. Scott (1995) reconhece a importância das redes de interação entre as organizações dentro de um dado ambiente e dos sistemas de valores, crenças, símbolos e programas profissionais nas estruturas e nas ações organizacionais. O autor ressalta a importância do ambiente nos estudos organizacionais ao não restringir a análise das organizações sob o enfoque dos procedimentos técnicos. Sob esse ponto de vista, a competição entre as organizações não fica restrita ao nível dos recursos e dos clientes, mas se insere nessa

discussão a busca pela conformidade, pela legitimidade institucional e pelo reconhecimento frente aos demais atores do ambiente, conforme a visão de Meyer e Rowan (1977, p.343):

Nas modernas sociedades, os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente enraizados e refletem a compreensão sobre a realidade social. Muitas das posições, políticas, programas e procedimentos nas modernas organizações são apoiados pela opinião pública, com base na visão de pessoas reconhecidas, por conhecimentos legitimados pelo sistema educacional, por prestígio social, pelas leis e por definições de negligência e prudência usadas pela justiça. Tais elementos da estrutura formal são manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos racionalizados.

Esse ambiente representa o contexto institucional constituído por regulamentos, normas profissionais e organizações estatais que operam na institucionalização. Segundo Meyer e Rowan (1977) a institucionalização envolve o processo pelo qual, obrigações ou realidades sociais são tomadas com regras no âmbito da organização. Nesse sentido, a efetividade de uma atividade não ocorre somente pela avaliação e inspeção dos seus resultados, mas por outros aspectos da vida social que interferem nessa dimensão, tais como as certificações, a opinião pública, entre outras. A institucionalização nesta tese será entendida conforme a perspectiva apresentada por Scott e Meyer (1994), como um processo pelo qual a estrutura e a ação das organizações são afetadas por expectativas societais relacionadas com formas apropriadas, de modo que o funcionamento organizacional é intensamente afetado pelo contexto institucional. A institucionalização reflete a busca de reconhecimento e de legitimidade das organizações em seu ambiente. Por sua vez, a institucionalização torna-se uma condição para a sobrevivência das organizações, pois a estrutura organizacional não é compreendida sob uma perspectiva estritamente técnica, mas que pressupõe a observância de um conjunto de valores, crenças e convenções. Desse modo, a teoria institucional apresenta um distanciamento de uma visão que considera a administração das organizações sob um paradigma pautado na busca estrita de racionalidade para os processos produtivos e gerenciais.

Scott e Meyer (1994) propuseram a distinção do que denominam de ambiente técnico e ambiente institucional. Os ambientes técnicos representam uma dimensão na qual as organizações negociam produtos ou serviços. Nessa esfera, a manutenção da organização ocorre através da eficiência e da eficácia do seu funcionamento. O foco repousa sobre o resultado da operação organizacional. A avaliação da importância dos produtos e dos serviços ocorre por fatores externos que estipulam a relevância desses elementos. Por sua vez, os ambientes institucionais são constituídos pelas normas e pelos requisitos que se impõem às organizações e por um conjunto de instituições que regulam o funcionamento e a estrutura das

organizações, a exemplo das instituições sociais, políticas, governamentais e econômicas. O enfoque reside sobre processos e modo de funcionamento das organizações a partir dos controles exercidos pelas normas. O ambiente institucional reflete o espaço social no qual ocorrem as lutas de interesses e as relações de dependência, como destacado por Leão Jr., Carvalho e Vieira

(2003). Cabe ressaltar que a existência desses ambientes não é excludente, mas de acordo com a organização, observa-se a predominância de um ou de outro ambiente. Segundo a visão de Scott (1992, p. 160), em algumas situações não é possível distinguir entre os ambientes técnicos e aqueles institucionalizados, pois quando as regras de caráter técnico são muito difundidas tornam-se, elas próprias, institucionalizadas:

Assim, pode ser totalmente difícil distinguir entre ambiente técnico e ambiente sociocultural, porque o último frequentemente desenvolve normas e regras que parecem governar o processo técnico. De modo inverso, tecnologias podem tornar-se institucionalizadas, fundidas com valores culturais além das contribuições que fazem a performance de tarefas técnicas.

De acordo com essa distinção de ambiente técnico e institucional, os estudos organizacionais sob a ótica do institucionalismo sociológico argumentam que a definição das práticas gerenciais e das estruturas organizacionais não necessariamente são elaboradas com o objetivo de aumentar a eficiência técnica da organização (CARVALHO; VIEIRA, 2003). A mudança realizada na estrutura organizacional não se explica somente por questões de adaptação funcional ao ambiente técnico e objetivo, mas pode ser motivada pela busca de conformidade em relação ao ambiente institucional que assegura legitimidade à organização. Segundo Meyer e Scott (1992), a legitimidade está relacionada com o grau de suporte de uma organização, revela como elementos culturais explicam a sua existência e o seu funcionamento no sentido em que há uma adequação nas suas metas, recursos e sistemas de controle, não cabendo uma alternativa de atuação que não implique em contestação. Para Scott (1995) a legitimidade é uma condição que reflete alinhamento cultural, apoio normativo ou consonância com regras e leis relevantes. Para Schuman (1995, p.574) “legitimidade é um uma percepção generalizada ou uma suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, adequadas ou apropriadas com algum sistema socialmente construído de normas”.

Nesse sentido, DiMaggio e Powell (1983) enfatizam que as organizações competem não apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e por legitimidade institucional. Essa legitimidade é entendida como aceitação e reconhecimento no ambiente social no qual a organização está inserida e é pretendida frente a um conjunto de atores como outras organizações, representantes dos governos, sindicatos e organizações profissionais.

A ausência de aceitação por parte desses agentes gera uma instabilidade no relacionamento da organização com o ambiente e aumenta as possibilidades de conflitos vivenciados pelas organizações, tais como greves, exigências e contestações legais. De acordo com Meyer e Rowan (1977 p. 352) “as organizações que incorporam elementos racionalizados socialmente legitimados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidades de sobrevivência”. Então, para alcançar reconhecimento pelos outros atores do ambiente institucional, as organizações buscam adaptar suas práticas ao conjunto de regras vigentes no ambiente institucional e se opera pela institucionalização de novas estruturas e rotinas (SCOTT; MEYER, 1994). Como consequência, ocorre um movimento de institucionalização dos elementos disseminados no ambiente mais geral no âmbito da organização. Nessa discussão se insere esta tese, cujo interesse reside na mudança de uma organização a partir do processo de implementação de uma política pública.

Para compreender o processo de institucionalização relacionado a uma organização é preciso delimitar os atores que interagem de modo a constituir o seu campo organizacional. Segundo a teoria institucional, o campo organizacional é o domínio no qual as organizações atuam. Machado-da-Silva et al. (2006) identificam distintas concepções teóricas a respeito da formação do campo organizacional e propõem uma discussão com o intuito de refinar e operacionalizar este conceito. Nesses entendimentos estão presentes uma dimensão material, expressa por uma rede de atores e outra dimensão simbólica que representa os valores, normas entre outros aspectos. Com base em um levantamento realizado em alguns periódicos brasileiros no período entre 1998 e 2005, os autores constataram que as duas referências mais frequentemente mencionadas para fundamentar a ideia de campo organizacional foram os trabalhos de Bourdieu (1983) e de DiMaggio e Powell (1983). Segundo Bourdieu (1983), o campo é uma arena de disputa em conflito em razão da distribuição desigual de poder. DiMaggio e Powell (1983) consideram que o campo é o conjunto de atores relevantes de um ambiente que inclui a própria organização e suas redes relacionais, de modo que os elementos centrais nessa concepção são a significação e o relacionamento. Assim sendo, para Machado-da-Silva et al. (2006, p. 162) o campo organizacional representa o: “conjunto de organizações que compartilham sistemas de significados comuns e que interagem mais frequentemente entre si do que com os atores de fora do campo”.

A presente tese se apoia na definição de DiMaggio e Powell (1983, p.148), na qual o campo organizacional compreende o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional: um conjunto de atores relevantes (*provedores, recursos,*

*consumidores, agências regulatórias e outras organizações*) e são permeados por uma série de conexões (*transações que amarram as organizações umas as outras*) com a existência de equivalência estrutural (*similaridade de posições, em uma estrutura de rede*).

DiMaggio e Powell (1983), enumeram quatro etapas de estruturação dos campos organizacionais: 1) Aumento nas interações entre as organizações do campo; 2) Surgimento de estruturas de dominação e padrões de alianças interorganizacionais bem definidas; 3) Aumento do volume de informação circulando no campo; 4) Desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os atores do campo de que participam de uma atividade em comum. Nessa argumentação, a partir do conceito relacional existente entre a rede de atores, se coloca espaço para a capacidade de agência dos atores. De acordo com Gomes e Vieira (2009, p.297):

A configuração do campo organizacional é o resultado do embate entre os principais atores sociais que participam desse campo, que utilizam os recursos de poder de que dispõem para atingir seus objetivos. O campo organizacional está compreendido num ambiente social mais amplo, que transcende o formalismo das estruturas organizacionais, mostrando com mais clareza quais os principais atores sociais e/ou organizações envolvidas, quais seus interesses e influências.

Segundo DiMaggio e Powell (1983) há uma tendência à homogeneização das organizações que constituem um campo organizacional decorrente das pressões ambientais as quais as organizações estão submetidas para alcançarem reconhecimento e assegurarem a sua sobrevivência. De acordo com esses autores, as ações empreendidas individualmente pelas organizações em forma de inovação e a adoção de práticas para a obtenção de um desempenho superior não necessariamente colaboram para a melhora do desempenho da organização. Entretanto, tais movimentos proporcionam um reconhecimento pelos outros atores do campo: “a longo prazo, atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem em torno de si mesmos um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p.48). De tal maneira, que na formação dos campos organizacionais é possível observar uma diversidade entre as organizações mas, à medida que se intensifica o nível de institucionalização do campo, verifica-se um aumento na homogeneização entre as organizações.

De acordo com Meyer e Rowan (1977, p.340) as organizações para aumentarem sua legitimidade tornam-se isomórficas com os mitos de seus ambientes institucionais. Conseqüentemente, ocorre a diminuição da sua capacidade de controle e de coordenação interna quando ocorre a separação entre as estruturas formais e as atividades correntes. Predomina então uma lógica de confiança e de boa vontade entre os atores organizacionais de modo distinto do

que ocorre nas organizações estruturadas principalmente por demandas de natureza técnica que estão sujeitas a constantes verificações.

Para Carvalho e Vieira (2003, p.32), o comportamento isomórfico pode ser compreendido como uma autodefesa em relação a problemas os quais a organização não apresenta uma solução própria. Os modelos e soluções são importados de organizações que alcançaram reconhecimento dentro do campo organizacional com a expectativa de reduzir a possibilidade de fracasso das respostas, ainda que haja entraves a sua implementação. Esse entendimento já havia sido sustentado por Machado da Silva e Fonseca (1993, p.44):

O motivo que leva as organizações a assumirem uma postura isomórfica em relação às organizações líderes no seu ambiente específico deve-se ao fato de que elas estão buscando uma autodefesa em relação aos problemas que não conseguem resolver com ideias originalmente criadas por elas próprias, e assim passam a desenvolver processos semelhantes a fim de facilitar as transações interorganizacionais, favorecendo o seu funcionamento a partir da utilização de regras socialmente aceitas pela sociedade.

Entre as consequências do isomorfismo, Meyer e Rowan (1977, p.348) destacam que: as organizações incorporam mais frequentemente elementos legitimados em seus ambientes comparados a modificações relacionadas a necessidades técnicas organizacionais; a importância das estruturas internas torna-se fortemente influenciada por critérios externos; a redução de turbulências e estabilidade da organização alcançadas pelo reconhecimento de instituições externamente legitimadas aumenta o comprometimento de distintos atores (clientes, investidores, associações, conselhos de diretores, governo, organizações colaboradoras), de tal maneira que a organização não é vista como uma unidade independente mas participante de um sistema.

DiMaggio e Powell (1983), partindo do estudo de Hannan e Freeman (1977), distinguem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O isomorfismo competitivo decorre da ênfase na competição de mercado, com a existência de uma livre concorrência nos campos organizacionais. O isomorfismo institucional enfatiza as pressões institucionais sob as organizações e representa os esforços para alcançar poder político, econômico e adequação social. Segundo Carvalho e Vieira (2003, p.26):

Deste modo, o mercado deixa de ser o motor da racionalização e da burocratização quando assume o Estado a dita função. O poder regulador e os *modus operandi* legitimados das profissões são seus principais instrumentos. A cultura é elevada a uma posição determinante na formação da realidade organizacional sob esta perspectiva que atribui a difusão de procedimentos cotidianos às influências interorganizacionais e à conformidade e persistência dos valores culturais, mais do que à função que, inicialmente, lhes havia sido designada.

DiMaggio e Powell (1983) distinguem três mecanismos de mudanças decorrentes de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre por pressões formais ou informais entre organizações cujo relacionamento se assenta sobre uma relação de dependência ou por expectativas societárias. No isomorfismo coercitivo ocorrem as pressões de natureza política, tais como a coerção decorrente da força do Estado para assegurar a supervisão e o controle. O processo de homogeneização coercitivo está vinculado a constrangimentos de origem externa às organizações, de modo que estas busquem a adequação a determinados padrões institucionais pela imposição de modelos às organizações dependentes.

Segundo DiMaggio e Powell (1983) o isomorfismo mimético ocorre quando há incerteza no ambiente institucional seja decorrente da ambiguidade das metas a serem perseguidas, ou da incompreensão de uma tecnologia organizacional. Esse tipo de mudança isomórfica se manifesta ainda em circunstâncias nas quais a organização experimenta conflitos relacionados aos seus objetivos. O mimetismo funciona como uma estratégia de ação para as organizações em cenários de elevada incerteza, pois uma organização tende a assemelhar-se a outras que possuem legitimidade ou êxito. Mas ao invés da coerção para adoção de um modelo, como acontece no caso coercitivo, ocorre uma adesão das organizações a modelos tidos como desejáveis ou bem-sucedidos no seu ambiente. Esse mecanismo acaba por reduzir os custos de ação da organização que imita as atividades de outras organizações, as quais podem ou não estar cientes desse movimento. Portanto, o mimetismo ocorre independente da ação da organização copiada. O modelo de organização a ser copiado é escolhido com base na percepção existente no campo organizacional da organização que possui maior legitimidade ou reconhecimento.

Segundo DiMaggio e Powell (1983) o isomorfismo normativo está associado à profissionalização e à educação. Ocorre quando os membros de uma profissão instituem métodos e condições de trabalhos que servirão de base para o reconhecimento da legitimidade do exercício de uma profissão e autonomia de uma categoria profissional. A educação formal atua na similaridade de um setor a partir da valorização de um conhecimento específico. Assim sendo, por meio da profissionalização e da educação, determinadas categorias atuam de maneira a constranger as organizações a adotarem ações específicas que resultam no aumento da similaridade das práticas organizacionais.

DiMaggio e Powell (1983) destacam que empiricamente pode ocorrer uma interação entre esses três mecanismos, mas eles emergem de situações distintas bem como podem produzir diferentes resultados. DiMaggio e Powell estabelecem um conjunto de hipóteses

relacionadas ao que eles denominaram de preditores da mudança isomórfica. Esses preditores, enumerados no Quadro 3, foram propostos de modo a permitir a identificação dos diferentes tipos de mecanismos de isomorfismo com base na associação entre as características do campo e das organizações com o nível de isomorfismo.

Quadro 3 - Preditores de Isomorfismo no nível organizacional

Tipo de Isomorfismo	Preditores
Coercitivo	Quanto maior a dependência de uma organização em relação a outra, mais intenso será o processo de homogeneização.
	Quanto maior a centralização do fornecimento de recursos, maior a chance da organização se tornar semelhante às organizações das quais depende.
Mimético	Havendo maior incerteza entre meios e fins, mais suscetíveis se tornam as organizações para imitar outras consideradas bem sucedidas.
	A ambiguidade das metas de uma organização propicia o mimetismo.
Normativo	A crença na escolha de profissionais graduados ou de relevância acadêmica está fortemente relacionada com o isomorfismo.
	Quanto maior for a participação dos gestores em associações, maior as possibilidades de homogeneização.

Fonte: Elaborado a partir de DiMaggio e Powell (1983).

Os preditores foram elaborados por DiMaggio e Powell (1983) com base em hipóteses sobre a maneira pela qual ocorrem os processos isomórficos. A partir desses indicadores seria possível identificar as organizações e os campos organizacionais mais ou menos homogêneos no que tange as suas estruturas, processos e funcionamento.

Para a identificação de processos isomórficos coercitivos é imprescindível apontar a relação de dependência entre as organizações, diagnosticando o tipo dessa dependência, se financeira, legal ou de outra natureza. Segundo os autores, as organizações possuem uma capacidade considerável em resistir a mudanças impostas por instâncias das quais não dependem. Um destaque é concedido especialmente para os relacionamentos mediados pela relação com o Estado, um forte indutor de isomorfismo coercitivo.

No caso do isomorfismo mimético um elemento central para sua ocorrência diz respeito à incerteza seja no interior das organizações ou no ambiente externo. Segundo DiMaggio e Powell (1983) organizações com metas definidas de forma imprecisa ou ambíguas dependem da manutenção de uma imagem de forma que sejam reconhecidas no seu ambiente. A existência de conflito na definição das metas também funciona como um indutor do processo de imitação, uma vez que a organização opta por copiar posturas já legitimadas com o intuito de evitar custos e desgaste com o conflito. Organizações que atuam em ambientes dinâmicos também são

afetadas de sobremaneira pelo mimetismo. Na impossibilidade de identificar as tendências no âmbito da sua atuação, as organizações optam por seguir as de maior êxito.

Com relação ao isomorfismo normativo, seus indicadores se consubstanciam nos sujeitos que atuam nas organizações. A formação desses profissionais traz consigo, além do conhecimento adquirido, valores interiorizados que são compartilhados por uma categoria e, desse modo, podem atuar promovendo a homogeneização das organizações do campo. Um outro aspecto importante no processo de isomorfismo normativo está relacionado à participação dos gestores em associações, pois esse movimento colabora para a disseminação de valores de uma categoria sobre os agentes responsáveis pela tomada de decisão nas organizações.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), a avaliação realizada tendo a organização como unidade de análise pode ser estendida para o campo organizacional como um todo. Campos organizacionais altamente estruturados oferecem um contexto no qual as pressões isomórficas sob as organizações são maiores. O Quadro 4 apresenta as características dos campos organizacionais associadas aos tipos específicos de isomorfismo.

Quadro 4 – Preditores de Isomorfismo no campo organizacional

Tipo de Isomorfismo	Hipóteses
Coercitivo	Quanto maior for a dependência do campo organizacional em relação a uma única fonte de recursos vitais, maior a homogeneização do campo.
	A interação das organizações de um campo com as agências governamentais tende a promover a homogeneização do campo
Mimético	O menor número de modelos organizacionais contribui para o isomorfismo das organizações de um campo.
	Incerteza das tecnologias e das metas do campo.
Normativo	O grau de profissionalização do campo está diretamente relacionado com o nível de isomorfismo.
	Quanto maior a estruturação de um campo, maior a homogeneização do campo.

Fonte: Elaborado a partir de DiMaggio e Powell (1983).

No que tange aos preditores do mecanismo coercitivo, tem-se que a centralização de recursos proporciona uma similaridade nas pressões as quais as organizações estarão submetidas o que colabora com a homogeneização. O processo de isomorfismo no campo não apenas em função da dependência que se instala entre os atores, mas também pela imposição de regras iguais pelo governo ao conjunto de organizações. Em termos das mudanças por razões de incerteza, DiMaggio e Powell (1983) apontam para que perante um reduzido número de alternativas de modelos, um deles tende a ser tornar dominante, de tal maneira, que se verifica a adesão a ele. Ademais os autores ressaltam que novas proposições que poderiam servir como inovações, tendem a ser superadas pela imitação de práticas já estabelecidas no campo. A

profissionalização em campos bem estruturados denota a existência de uma divisão bem estabelecida de centro e periferia e com um elevado nível de interação. De modo que ocorre uma difusão constante de orientações e normas por associações profissionais e de programas de treinamento com importante reconhecimento.

Meyer e Rowan (1977) reconhecem que as organizações estão imersas em ambientes institucionalizados e que sua sobrevivência ocorre quando elas se tornam isomórficas aos mitos racionalizados e institucionalizados. Esses autores destacam que as organizações na sociedade moderna operam em um ambiente altamente institucionalizado, de modo que produtos e serviços estão vinculados a uma racionalidade de práticas, procedimentos e estruturas funcionais. São criados programas, profissões e políticas que circunscrevem a geração de produtos e serviços. Essa racionalização transforma-se em mitos os quais as organizações de um ambiente os adotam como referenciais para a sua sobrevivência e o seu reconhecimento na sociedade. Entretanto, pelo fato de tal racionalidade não ser necessariamente criada por requisitos de ordem técnica, se coloca a possibilidade de que as organizações adotem determinadas práticas e estruturas cerimonialmente. Os autores definem o modo cerimonial como a dissociação entre a estrutura das organizações, que reflete as regras institucionalizadas no ambiente, e o seu funcionamento, ou seja, tem-se a adoção da estrutura, mas sem a sua implementação de fato.

O argumento sustentado por Meyer e Rowan (1977) é de que as estruturas organizacionais refletem majoritariamente os mitos racionalizados dos ambientes institucionais ao invés das demandas técnicas relacionadas as suas atividades. Como consequência, as organizações apresentam um *gap* entre as suas estruturas e as atividades em execução. As estruturas organizacionais tendem a refletir as regras institucionalizadas na sociedade seja por convenções, costumes ou lei e as atividades contemplam as necessidades operacionais de uma dada realidade.

Nesse sentido a discussão sobre institucionalização e legitimidade das organizações não se limita ao processo de isomorfismo que promove uma homogeneização das organizações de um campo organizacional. Se insere nessa reflexão a questão da adoção cerimonial dos mitos institucionais e em que medida há uma dissociação entre estrutura e funcionamento organizacional. Segundo Meyer e Rowan (1997), a conformidade cerimonial é mantida pela organização com o intuito de assegurar a sua legitimidade no contexto social. Segundo essa perspectiva, as mudanças organizacionais não objetivam apenas aumentar a eficiência do funcionamento da organização ou a sua produtividade. Mas são resultantes, sobretudo, da busca

de conformidade com o ambiente institucional no qual a organização está inserida e pela obtenção de legitimidade no sistema social. De acordo com Carvalho e Vieira (2003, p. 32), a adoção cerimonial destacada por Meyer e Rowan (1977) ocorre ainda por questões de conflito entre os mitos institucionalizados e o funcionamento da organização:

A opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência, por um lado, e a desejada legitimidade institucional, por outro, constitui uma fonte de conflito nas organizações. Em alguns momentos a atividade organizacional baseada na necessária ação cerimonial e ritual que se realiza para sua legitimidade institucional vai de encontro às rígidas medidas de eficiência técnica. Dita situação pode provocar uma relação conflituosa entre a eficiência e a legitimidade.

Tendo em vista que as regras validadas no ambiente institucional como o melhor a ser adotado pelas organizações nem sempre estão relacionadas com a melhoria no funcionamento e no desempenho, as práticas não são completamente adotadas pelas organizações com o intuito de evitar processos disruptivos internamente. De acordo com Rocha e Granerud (2011) algumas práticas gerenciais podem ser elaboradas para amortecer as pressões institucionais por adequação enquanto, simultaneamente, as organizações mantêm estruturas que operaram sem estarem orientadas pela busca de legitimidade no contexto.

De acordo com Boxenbaum e Jonsson (2008) as organizações enfrentam dois problemas perante às pressões institucionais: a possibilidade de que os mitos racionalizados não representem uma solução eficiente para a organização ou a sobrevivência simultânea de direcionamentos distintos dentro da organização. Diante de tais situações pode ocorrer a separação entre estrutura e práticas das organizações, de modo a se verificar somente um ajuste superficial e cerimonial das organizações ao ambiente institucional.

Segundo Boxenbaum e Jonsson (2008), as organizações ao buscarem um melhor ajuste com o seu ambiente estão submetidas além do isomorfismo institucional, caracterizado pela homogeneização das organizações tendo por referência as expectativas sociais, ao processo de dissociação (*decoupling*) que representa a separação entre ação e estrutura para preservar a eficiência organizacional. A dissociação é uma resposta da organização que opta por não implementar as mudanças preconizadas pelas pressões institucionais. De acordo com Boxenbaum e Jonsson (2008, p. 81) “dissociação significa que as organizações cumprem apenas superficialmente as pressões institucionais e adotam novas estruturas sem necessariamente implementar as práticas a elas associadas”. Os autores apontam como premissa da dissociação o fato de que as organizações estarão menos suscetíveis a fiscalizações ou que terão meios de controlar esse processo de modo a não serem consideradas como fraudes. Meyer e Rowan (1977) destacam que os agentes das organizações com elementos de

dissociação operam uma coordenação informal, de modo que estão engajados com o bom funcionamento da organização ainda que tais ações sejam inapropriadas em termos formais.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), a separação entre estrutura e funcionamento em razão da percepção de um conflito relacionado à eficiência técnica com a mudança adotada por questões de legitimidade ocorre apoiada em uma lógica de confiança nos atores que dispensa a inspeção e o controle. Meyer e Rowan (1977, p. 357) estabelecem a seguinte proposição: a tentativa de manter o controle e a coordenação das atividades em organizações institucionalizadas está associada com a geração de conflitos e perda de legitimidade, portanto:

Objetivos são definidos de modo ambíguo ou vagos, e fins categóricos são substituídos por fins de natureza técnica. Hospitais tratam, não curam, pacientes. Escolas produzem estudantes, não conhecimentos. De fato, informações sobre performance técnica são eliminadas ou tornadas invisíveis. Hospitais buscam ignorar informação sobre taxas de cura, serviços públicos evitam dados sobre efetividade, e escolas não valorizam medidas de realizações. Integração é evitada, a implementação de programas é negligenciada, e fiscalização e avaliação são cerimoniais. As relações humanas são muito importantes. A organização não pode formalmente coordenar atividades porque suas regras formais, se aplicadas, podem gerar inconsistências. Portanto, indivíduos trabalham a interdependência técnica informalmente. A habilidade de coordenar ante situações de violação das regras, ou seja, manter as pessoas unidas, é altamente valorizada.

Em resumo, a vantagem da dissociação segundo Meyer e Rowan (1977) é a manutenção de estruturas formais padronizadas e legítimas com o funcionamento de atividades que variam de acordo com aspectos conjunturais e circunstanciais. A organização reduz os questionamentos externos e se torna legitimada, aumentando o apoio a sua sobrevivência. Por outro lado, observa-se o fortalecimento do sistema social pela reprodução dos mitos racionalizados no ambiente institucional.

Boxenbaum e Jonsson (2008) destacam que a dissociação costuma ocorrer na presença de conflito entre o ambiente técnico e o institucional, quando há pressões institucionais conflitantes e quando as reformas organizacionais não afetam significativamente a execução do trabalho. Nesse sentido, a dissociação viabiliza a homogeneização das organizações em seus ambientes na medida em que permite a manutenção de estruturas padronizadas e legitimadas convivendo com modos variados de atuação e respostas às considerações práticas.

De acordo com Boxenbaum e Jonsson (2008) além da leitura da dissociação como uma resposta defensiva da organização compartilhada por alguns autores, como Meyer e Rowan (1977), uma outra abordagem caracteriza a separação entre estrutura e prática como uma ação estratégica e pró-ativa das organizações. Oliver (1991) alinhada com esses apontamentos afirma que as organizações respondem distintamente às pressões ambientais. De acordo com a autora, as organizações podem apresentar respostas que expressam conformidade ou resistência

às pressões institucionais e às expectativas, com base no seu potencial de escolha e de iniciativa. Oliver (1991) elabora uma tipologia de respostas organizacionais às pressões ambientais ao propor uma integração entre a teoria institucional e a visão baseada em recursos de modo a contemplar a agência das organizações. Segundo Oliver (1991), quando se admite que as organizações fazem escolhas estratégicas relacionadas com a conformidade ou resistência ao ambiente institucional, se coloca a possibilidade das organizações influenciarem critérios, padrões e medidas utilizados por demais atores na avaliação do desempenho organizacional.

O reconhecimento da dissociação entre estrutura e o funcionamento das organizações possibilita a análise de aspectos que atuam nessa dinâmica deslocando a ênfase que se coloca nos processos e mecanismos isomórficos. Segundo Rocha e Granerud (2011), o novo institucionalismo aponta novos elementos para a compreensão da mudança organizacional como a dinâmica social dos atores, a agência e a resistência. A dissociação envolve, além dos aspectos já abordados, o modo como os diferentes atores organizacionais interpretam as instituições situadas no nível macro organizacional e como as mudanças a serem implementadas podem favorecer determinados grupos. Nesse sentido, a homogeneização pode resultar do consentimento e da interpretação por parte dos atores organizacionais de que a mudança a ser realizada é desejável.

Conforme Rocha e Granerud (2011, p. 270) enfatizam, o processo de isomorfismo pode ser afetado pela agência de diversos atores, facilitando ou dificultando a homogeneização da organização com o seu campo organizacional:

A relação entre pressões isomórficas e dissociação necessita ser analisada observando como os diferentes grupos organizacionais, localizados em diferentes níveis, constroem coalizões para influenciar o funcionamento de modelos de gestão e como eles podem ser capazes de alavancar suas demandas sobre agentes externos.

Machado-da-Silva, Da Fonseca e Crubellate (2005) reconhecem que os agentes organizacionais são socialmente construídos de modo que sua ação, ainda que seja intencionalmente racional, é limitada pelos padrões institucionalizados. Entretanto, essa relação não implica em um determinismo da estrutura sobre o agente, pois se coloca a questão da interpretação dos esquemas simbólicos e das normas. O argumento dos autores é de que “mediante referências institucionais, se encontram ações racionalmente limitadas” (MACHADO-DA-SILVA; DA FONSECA; CRUBELLATE 2005, p. 21). Nesse sentido, os autores fazem uma crítica aos estudos sob a ótica da teoria institucional que não consideram elementos como “a mudança, a capacidade de agência, do poder e dos interesses como elementos constitutivos do próprio processo [de institucionalização]” (MACHADO-DA-SILVA; DA FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 21).

Machado-da-Silva, Da Fonseca e Crubellate (2005, p. 22) enfatizam que o processo de institucionalização não descarta a autonomia das organizações e dos agentes individuais quando valoriza a imersão social, pois se as instituições têm uma natureza constitutiva, elas próprias são constituídas em processos de rotina, interação e de reciprocidade entre organizações e agentes. De acordo com esses autores, as instituições possibilitam e limitam a agência dos atores organizacionais. A institucionalização é concebida como um processo interativo e recursivo mediado pela interpretação dos agentes:

Delineado desta forma, o processo de institucionalização se torna eminentemente dinâmico, ao invés de estático; inclui agência, além de estruturas sociais, e acontece tanto em níveis macrossociais como em níveis microssociais. Consequentemente, é a construção de significados e de interpretações que fornece um caráter dinâmico à institucionalização, não apenas a intencionalidade, pois o agente se concentra somente nos aspectos que percebe como essenciais para solucionar o problema com que se defronta (MACHADO-DA-SILVA; DA FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 26).

Nesse sentido, a intencionalidade do ator por não estar vinculada a uma previsibilidade e a um determinismo viabiliza a mudança de estruturas legitimadas.

Após a exposição dos fatores relacionados com a mudança organizacional, a próxima seção apresenta uma reflexão sobre o impacto dos fenômenos de isomorfismo institucional, dissociação e agência no âmbito das políticas de gestão de pessoas.

## **2.5 A teoria institucional e a análise das políticas de gestão de pessoas**

Na literatura, alguns trabalhos tiveram por objetivo apontar possibilidades de perspectivas teóricas para sustentar as afirmações relacionadas à gestão de pessoas nas organizações. Wright e McMahan (1992) em resposta às críticas de que o campo de estudos de HRM não contava com referenciais teóricos consistentes, em fins do século XX, apresentaram seis modelos teóricos para a compreensão dos fatores relacionados com as práticas de recursos humanos e seu impacto na organização.

Uma preocupação central nessa discussão está relacionada com a necessidade em estabelecer pontes entre a gestão estratégica de pessoas e o desempenho das organizações. Segundo Denisi et al. (2014), existe uma vasta produção acadêmica que investiga o efeito da adoção de práticas e de sistemas de recursos humanos na produtividade e na efetividade organizacional. O mesmo se verifica na produção nacional brasileira conforme apontam os estudos de Barreto et al. (2011) e Menezes et al. (2014). Paauwe (2004) ressalta que essa produção está assentada em uma variedade de referenciais teóricos do conceito de estratégia, que varia segundo a concepção teórica adotada, podendo assumir uma perspectiva *outside-in* e

outra *inside-out*. No primeiro caso, a estratégia está relacionada com o modelo contingencial e a discussão apresentada por Porter (1980) enfatizando as questões de competitividade externa. No segundo, o conceito está vinculado à teoria da Visão Baseada em Recursos (VBR) (BARNEY, 1991), para qual os recursos internos são o ponto de partida para a compreensão do sucesso organizacional.

Entre esses estudos, Paauwe e Boselie (2003) enfatizam que há uma predominância da abordagem da Teoria da Visão Baseada em Recursos como referencial teórico, a despeito das demais perspectivas apontadas por Wright e McMahan (1992). Essa constatação também foi realizada por Lacombe e Chu (2008) ao verificarem que os estudos sobre gestão de pessoas se referenciam, predominantemente, pelas abordagens estratégica, comportamental, sistêmica, e, sobretudo, pela teoria dos recursos da firma.

Paauwe e Boselie (2003) associam a predominância da VBR a partir da identificação de algumas proposições que são frequentemente mencionadas, tais como: o capital humano como fonte de vantagem competitiva sustentada; o efeito das práticas de RH no capital humano da organização; o aumento da inimitabilidade da organização a partir da complexidade do sistema de práticas de RH. Entretanto, esses autores destacaram a existência de alguns trabalhos com um posicionamento crítico em relação à fundamentação dos estudos sobre gestão de pessoas com base na VBR. Entre esses apontamentos estão os questionamentos à impossibilidade de testes empíricos relacionados ao valor e a inimitabilidade dos recursos; a dificuldade em estabelecer a ligação entre as características dos recursos da firma e a vantagem competitiva, no sentido de especificar quando, como e onde se observa essa relação; e por fim, o fato das análises baseadas na RBV não considerarem o contexto nos quais ocorre a seleção dos recursos.

Diante das limitações da teoria baseada em recursos em oferecer um completo entendimento da relação entre as políticas e práticas de gestão de pessoas com o desempenho organizacional, alguns autores passam a propor uma articulação entre a VBR e a teoria institucional (OLIVER, 1991, 1997; PAAUWE; BOSELIE, 2003; BOON ET AL., 2009). Segundo Oliver (1991), enquanto a teoria institucional contempla os aspectos relacionados às pressões ambientais sobre a organização, a RBV oferece uma explicação para as diferentes respostas organizacionais. Desse modo, é possível enfatizar a agência ativa das organizações e introduzir elementos como busca de interesse próprio, grau de escolha e conscientização das organizações ao lidarem com os constrangimentos externos. A partir dessas considerações, Oliver (1991) propõe um conjunto de antecedentes para predizer se as organizações tendem a

apresentar uma resposta de resistência ou conformidade às expectativas e pressões institucionais.

Paauwe e Boselie (2003) apontam uma tensão entre a abordagem da VBR e a apresentada pelo novo institucionalismo. Destacam que a identificação dos fatores relevantes para o desempenho com base na VBR enfatiza a heterogeneidade das organizações em termos das ações de RH. Já o institucionalismo centra sua explicação na homogeneidade entre as organizações e por que as práticas de RH se tornam similares frequentemente. Contudo, os autores ao advogarem a pertinência da abordagem institucionalista, não descartam a perspectiva da VBR. Pelo contrário, se posicionam a favor de uma complementariedade entre esses referenciais. A VBR oferece um entendimento sobre a vantagem competitiva baseada na dependência de trajetória e no patrimônio da organização, de modo retrospectivo. Já a teoria institucional possibilita prever em que circunstâncias os recursos específicos de uma organização se constituirão como vantagem competitiva e concluem:

Os conceitos teóricos utilizados nesse artigo mudam a atenção do nível da organização e da regulação interna para um nível mais interativo entre a organização e o ambiente, e nos torna mais conscientes do papel e do efeito de suposições tomadas como certas e dos mecanismos miméticos, normativos e regulatórios do contexto mais amplo (PAAUWE; BOSELIE, 2003, p.67).

A contribuição de Paauwe e Boselie (2003) consistiu em um refinamento da teoria proposta por DiMaggio e Powell (1983) para avaliar a conformação das ações de RH em diferentes contextos institucionais. Paauwe e Boselie (2003) apresentam um conjunto de proposições relacionadas com os mecanismos de isomorfismo descritos por DiMaggio e Powell (1983) e seus potenciais efeitos de homogeneização das políticas e práticas de gestão de pessoas. O Quadro 5 apresenta as quatro proposições formuladas por Paauwe e Boselie (2003).

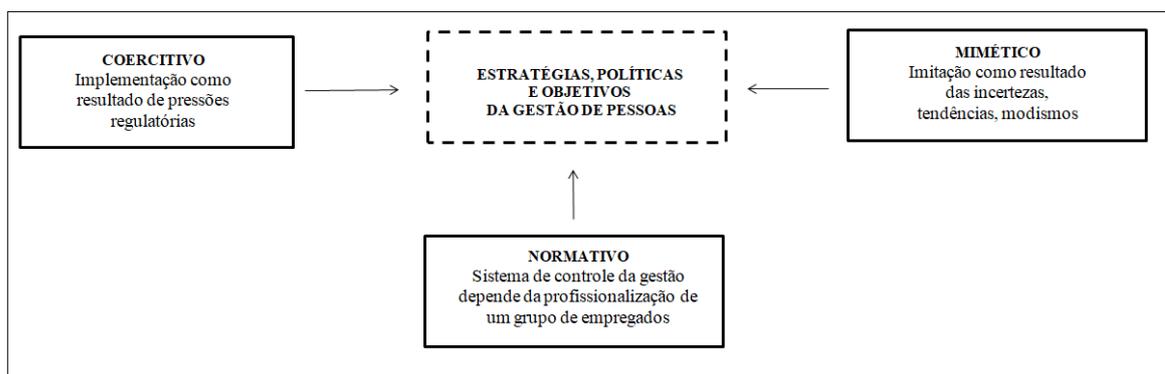
Quadro 5 – Proposições da Teoria Institucional para a gestão de pessoas segundo Paauwe e Boselie (2003)

Mecanismo	Proposição
Coercitivo	1 – O aumento de legislação e de diretrizes em nível internacional e nacional aumentam a homogeneidade no nível das organizações; 2 – Acordos nacionais entre os parceiros organizacionais e/ou o governo contribuirão com a homogeneização entre as organizações.
Mimético	A atuação das firmas de consultoria em gestão de pessoas, na implementação de modelos para resolução de problemas gerenciais e para aumentar a competitividade, resulta na homogeneização das políticas e práticas de gestão de pessoas entre as organizações.
Normativo	A profissionalização dos funcionários em programas de treinamento e de educação formal e a participação em associações profissionais colabora para o isomorfismo das práticas de RH.

Fonte: Elaborado a partir de Paauwe e Boselie (2003).

De acordo com Paauwe e Boselie (2003), os mecanismos coercitivos estão incorporados nos processos regulatórios. Podem ser manifestados em vários níveis (internacional, nacional, local), formas e grau de *enforcement*. Já para os referidos autores, a questão do isomorfismo mimético induzido pelas consultorias ocorre na medida em que uma vez implementada uma solução, que inicialmente é notada pela sua originalidade, ela tende a se disseminar no conjunto das organizações. Esse mimetismo ocorre pela incerteza associada na possibilidade de se deixar de introduzir uma ação ou por receio das organizações em não adotar uma prática reconhecida pelos seus competidores ou parceiros e por isso ser rotulada como não alinhada com as tendências. Segundo Paauwe e Boselie (2003), o isomorfismo normativo no campo da gestão de pessoas ocorre pelo fato de valores e normas profissionais relacionados com a conduta e procedimentos padrões de operação constituírem parte do treinamento e da educação formal dos profissionais. Nesse sentido, as associações profissionais ao enfatizarem determinados aspectos profissionais colaboram para a internalização de normas e valores e aumentam a homogeneização por meio dos indivíduos. Os sistemas gerenciais e os sistemas de RH, de acordo com esses autores são impactados em grande medida por esse fenômeno, pois para alguns grupos de profissionais, determinados comportamentos tornam-se rotineiros e são tomados como certos e esperados, o jeito adequado de executar uma atividade. Dessa maneira, a gestão de pessoas encontrará maior dificuldade de implementar novas práticas de gestão direcionadas a profissões mais institucionalizadas. A Figura 1 apresenta uma síntese da relação entre HRM e as proposições da teoria institucional realizada por Paauwe e Boselie (2003):

Figura 1 – Relação entre Gestão de Pessoas e Novo Institucionalismo



Fonte: Paauwe e Boselie (2003, p. 61).

Uma outra perspectiva de análise da gestão de pessoas sob a perspectiva institucional foi proposta por Boon et al. (2009). Mas de forma distinta de Paauwe e Boselie (2003), os autores enfatizam que as organizações conciliam pressões institucionais e incentivos para

competitividade. A argumentação proposta por Boon et al. (2009) articula na discussão sobre o funcionamento organizacional os conceitos de *human agency* (poder de decisão dos atores) e *leeway* (margem de atuação das organizações) combinados com o nível de institucionalização na discussão sobre ajuste institucional no comportamento organizacional. Esse posicionamento colabora para o entendimento das pressões institucionais sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas com a possibilidade de reconhecimento das escolhas estratégicas das organizações.

Nesse sentido, o grau de conformidade e de diferenciação em relação às organizações repercute sobre a maneira pela qual se conduz a gestão de pessoas. No ajuste institucional, as organizações buscam a adaptação com os seus ambientes institucionais de modo que regras, estruturas e padrões de respostas presentes nesses ambientes são refletidos nas práticas organizacionais, inclusive nas ações de gestão de pessoas (BONN et al., 2009). De acordo com Boon et al. (2009), as demandas e as expectativas institucionais limitam a margem de atuação das organizações na condução de seus sistemas de gestão de pessoas. Um ambiente altamente institucionalizado implica em maior pressão sobre as organizações e, conseqüentemente, maior homogeneização entre essas unidades.

Bonn et al. (2009) propõem uma tipologia para classificar as organizações segundo o nível de ajustamento institucional das organizações e que leva em consideração um comportamento mais ou menos ativo das organizações no que tange à adesão, neutralidade ou resistência de uma tendência ambiental. Essa classificação é formada por três categorias de comportamento organizacional: inovativo, desviante e conformativo. O comportamento inovativo representa uma escolha ativa por estratégias de inovação em balanço competitivo com as pressões externas; o desviante expressa uma resistência ativa às pressões externas; o conformista reflete uma resposta neutra ou reativa.

Ainda é possível encontrar estudos que enfatizam outros aspectos relevantes para a conformação das políticas organizacionais de gestão de pessoas. Villasen (2013) ressalta também a questão da conciliação de pressões de similaridade e de diferença. Segundo o autor, as organizações públicas estão sujeitas às pressões isomórficas, mas também a fatores que estimulam a distinção a partir da definição de estratégias focadas na inovação e na flexibilidade. Apesar das organizações públicas não estarem inseridas em um contexto de competitividade induzida pelo mercado, as diferenças se justificariam por uma questão de identidade única que expressa a singularidade da organização. Para conciliar pressões por similaridade e diferença, as organizações podem tornar-se mais homogêneas em dimensões que demandam o

cumprimento de requerimentos, enquanto podem se tornar divergentes em outras esferas de modo a assegurar sua identidade de maneira distinta.

Segundo Denisi et al. (2014) o isomorfismo oferece uma explicação para o interesse dos gerentes e administradores na prática de *benchmarking* de modelos de gestão de recursos humanos. A preocupação dos gerentes em alcançar legitimidade com a adoção de práticas reconhecidas pode ocasionar um menor interesse em desenvolver ou pesquisar outras ações e, desse modo, tornar menos frequente a ocorrência de inovações. Essa questão do modismo na difusão de tecnologias administrativas também é amplamente abordada por Abrahamson (1991). O autor apresenta duas visões sobre a adoção de inovações: a primeira considera a adoção de modelos como uma ação racional dos gestores e que beneficiam a inovação; enquanto a outra considera que essa implementação de modelos reconhecidos cumpre uma “função simbólica de sinalizar a inovação” (ABRAHAMSON, 1991, p. 588), mas que frequentemente não se verifica a melhoria dos processos e desempenho das organizações.

A presente tese se fundamenta nessas considerações e se apoia no referencial teórico da teoria institucional para compreender a mudança de uma organização pública a partir da implementação de uma política no âmbito da gestão de pessoas. O próximo capítulo se dedica a apresentar o *locus* no qual se dará a observação do fenômeno descrito nessa seção e as opções metodológicas adotadas na investigação.

### 3 Metodologia

#### 3.1 Método, estratégia e técnicas

O estudo desenvolvido é de natureza descritiva, na medida em que seu objetivo geral é analisar as mudanças decorrentes do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas ocorridas em uma Universidade pública federal brasileira à luz da teoria institucional. Esse estudo pode também ser considerado exploratório em razão da escassa produção acadêmica sobre o assunto em questão. A análise identificou os aspectos relacionados com a conformação de diretrizes sobre a gestão de pessoas de uma organização do serviço público brasileiro a partir da percepção dos atores envolvidos nesse processo, do conjunto de legislações e de documentos que versam sobre esse assunto.

A pesquisa realizada nesta tese adotou uma abordagem qualitativa pois:

[...] envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995a, p.58).

Segundo Eisenhardt (1989), a pesquisa qualitativa permite compreender porque relações emergem ou não, na medida em que busca a dinâmica subjacente ao fenômeno. Assim, se justifica o exame da percepção dos sujeitos envolvidos no processo de implementação da PNDP com o intuito de identificar fatores relevantes na adoção das ações para a gestão de pessoas e de comportamentos que não estejam evidenciados de maneira objetiva, pois sua manifestação ocorre de forma latente. Em se tratando de um fenômeno que se encontra em andamento, o discurso dos indivíduos é um importante fator para a compreensão da dinâmica da implementação da política.

A identificação dos sentidos e dos significados atribuídos pelos atores das ações implementadas, bem como a importância que essas ações se revestem para os indivíduos, podem revelar aspectos relevantes na implementação de políticas formuladas para organizações públicas. De acordo com Godoy (1995a, p.63):

[o interesse do investigador é] verificar como determinado fenômeno se manifesta nas atividades, procedimentos e interação diárias. Não é possível compreender o comportamento humano sem a compreensão do quadro referencial (estrutura) dentro do qual os indivíduos interpretam seus pensamentos, sentimentos e ações.

A partir desse referencial, pretende-se então propor uma caracterização do processo de implementação da política de gestão de pessoas em uma universidade pública federal, com a especificação das pressões que incidiram nessa mudança organizacional e, desse modo, apresentar uma análise crítica desse processo ao apontar os fatores não contemplados pela

política de desenvolvimento de pessoas de modo a subsidiar com base empírica a elaboração de diretrizes para uma implementação mais efetiva e pertinente à realidade organizacional sob estudo. Assim, a adoção da abordagem qualitativa no desenvolvimento desta tese viabiliza o interesse em compreender esse processo na universidade, não se restringindo à descrição dos resultados desse fenômeno.

A abordagem qualitativa adotada utilizou a estratégia de estudo de caso único em virtude do interesse na investigação de um fenômeno social complexo, o qual demanda um aprofundamento do exame das relações que emergem no ambiente estudado. Segundo Godoy (1995b), o estudo de caso é um tipo de pesquisa que contempla uma análise profunda de uma unidade de estudo a partir do detalhamento e aprofundamento de um fenômeno, seja expresso por um sujeito, uma organização, um ambiente ou um relacionamento. Entre os tipos de questões com as quais Yin (1984) associa a estratégia de estudo de caso, a presente tese se insere nos estudos cujo foco reside sob um fenômeno contemporâneo e em um contexto natural, ou seja, a implementação de uma política pública em uma organização pública federal.

A generalização dos resultados costuma ser apontada como uma limitação de pesquisas realizadas com base em estudos de caso. Entretanto, de acordo com Yin (1984), pode-se falar em uma generalização analítica na medida em que se espera que as proposições teóricas e metodológicas elaboradas na presente tese sejam relevantes no entendimento da implementação da PNDP em outras universidades ou até mesmo em outras autarquias do governo federal. Entretanto, não se trata aqui de uma generalização de uma amostra para uma população, haja vista que a universidade estudada não se constitui como unidade amostral de uma população maior das IFES. A comparação entre as IFES, contudo, poderá ser realizada sob os aspectos nos quais se observa uma similaridade entre essas organizações.

A abordagem qualitativa possibilita a compreensão de um fenômeno a partir do ponto de vista dos sujeitos envolvidos e da complexidade do contexto no qual ele ocorre. Nesse sentido, os estudos qualitativos utilizam um conjunto de evidências de naturezas distintas para possibilitar a compreensão da dinâmica do fenômeno de interesse com base em uma análise integrada (GODOY, 1995a). Nesta seção serão apresentadas as técnicas de coleta de dados que forneceram evidências empíricas para sustentarem a presente tese.

### **3.1.1 Pesquisa Documental e Entrevistas**

O intuito da pesquisa documental nesta tese é caracterizar as mudanças na política de gestão de pessoas na UFRRJ após a implementação da PNDP na esfera formal, que abrangeu o

período de 2006 a 2016, a partir do exame da produção de documentos de natureza normativa. Esses elementos podem contribuir para o entendimento das pressões, dos facilitadores e dos entraves à implementação da política de gestão de pessoas no âmbito universitário. De acordo com Godoy (1995b, p. 22), a pesquisa documental possibilita identificar tendências nos fenômenos, pois:

Os documentos constituem uma fonte não-reativa, as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto”.

Godoy (1995b) adverte para limitações que podem surgir na pesquisa documental, como o fato dos documentos estarem sujeitos a diversos tipos de tendenciosidade, podendo apresentar informações distorcidas sobre os fatos objetivos; os documentos podem ser parciais por serem produzidos predominantemente sob o ponto de vista de algum sujeito que difere dos demais envolvidos; documentos são fontes de informações verbais, destituídos dos comportamentos não-verbais importantes para sua completa compreensão.

Portanto, os dados coletados e analisados nessa fase da pesquisa foram relacionados com os entendimentos obtidos por entrevistas em profundidade a partir de um roteiro com os sujeitos que participam da dinâmica organizacional de modo a contextualizar tais resultados. As entrevistas com os sujeitos da pesquisa buscaram captar a dimensão valorativa das mudanças que se encontram em rumo. Conforme Gaskell (2002, p.68) afirma “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão”.

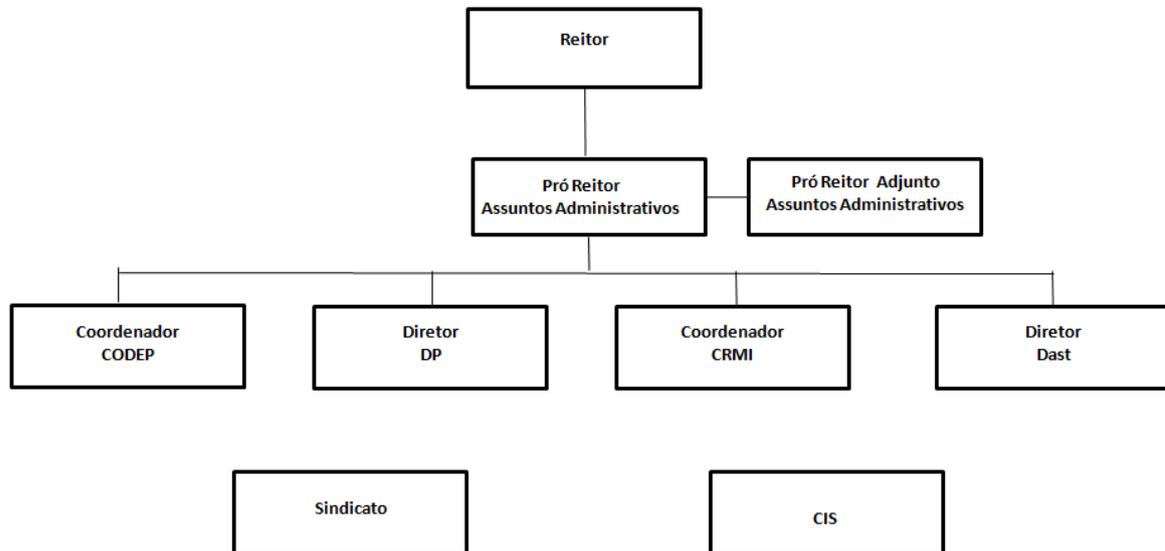
### **3.2 Sujeitos da Pesquisa, critérios de seleção e Amostra de documentos selecionados**

O critério de seleção dos sujeitos para a etapa de entrevistas está relacionado com a posição que cada sujeito ocupou na estrutura organizacional da universidade bem como a sua participação nas decisões na gestão de pessoas na Universidade e no processo de implementação da PNDP. Assim sendo, foram incluídos servidores técnicos-administrativos e docentes que ocuparam cargos de: reitor, pró-reitor, diretor, coordenador e chefe de unidades relacionadas com a gestão de pessoas da universidade. Por fim, foram incluídos servidores que atuaram nos órgãos de representação e de fiscalização dos servidores técnico-administrativos.

Foram entrevistados 12 indivíduos no total com atuação na gestão de pessoas na universidade entre o período 2005-2016. Cabe destacar que alguns dos entrevistados, foram gestores antes e depois da implementação da PNDP, outros apenas antes e outros somente

depois. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2016 a fevereiro de 2017. Na Figura 2 se apresenta os sujeitos selecionados que participaram da etapa das entrevistas.

Figura 2 - Organograma dos sujeitos entrevistados



Fonte: Elaboração própria.

A seleção dos entrevistados levou em consideração a ideia apresentada por Gaskell (2002) de meios sociais, ou seja, ambientes relevantes para o fenômeno de interesse. Os meios sociais relevantes considerados no presente trabalho foram definidos pelos setores e pelos papéis dos sujeitos que participaram da implementação da PNDP, cujas ações apresentaram repercussão na forma como a Universidade realiza o planejamento e as ações direcionadas a gestão de pessoal.

Na definição do número de entrevistados, adotou-se o conceito de saturação de dados, ou seja, “permanecendo todas as coisas iguais, mais entrevistas não melhoram necessariamente a qualidade, ou levam a uma compreensão mais detalhada” (GASKELL, 2002, p. 70-71). Isso porque a representação dos indivíduos sobre os fatos sociais foi elaborada com base em um repertório de valores compartilhados e, apesar das diferenças individuais em algumas especificidades, se esperava uma convergência nas opiniões expressas sobre outros aspectos. Essa concordância nas opiniões emitidas produzem uma validação sobre um fato que foi consistentemente captado pelo pesquisador, bem como uma saturação do assunto abordado de maneira que não se faz mais necessário buscar aprofundá-lo com outros sujeitos.

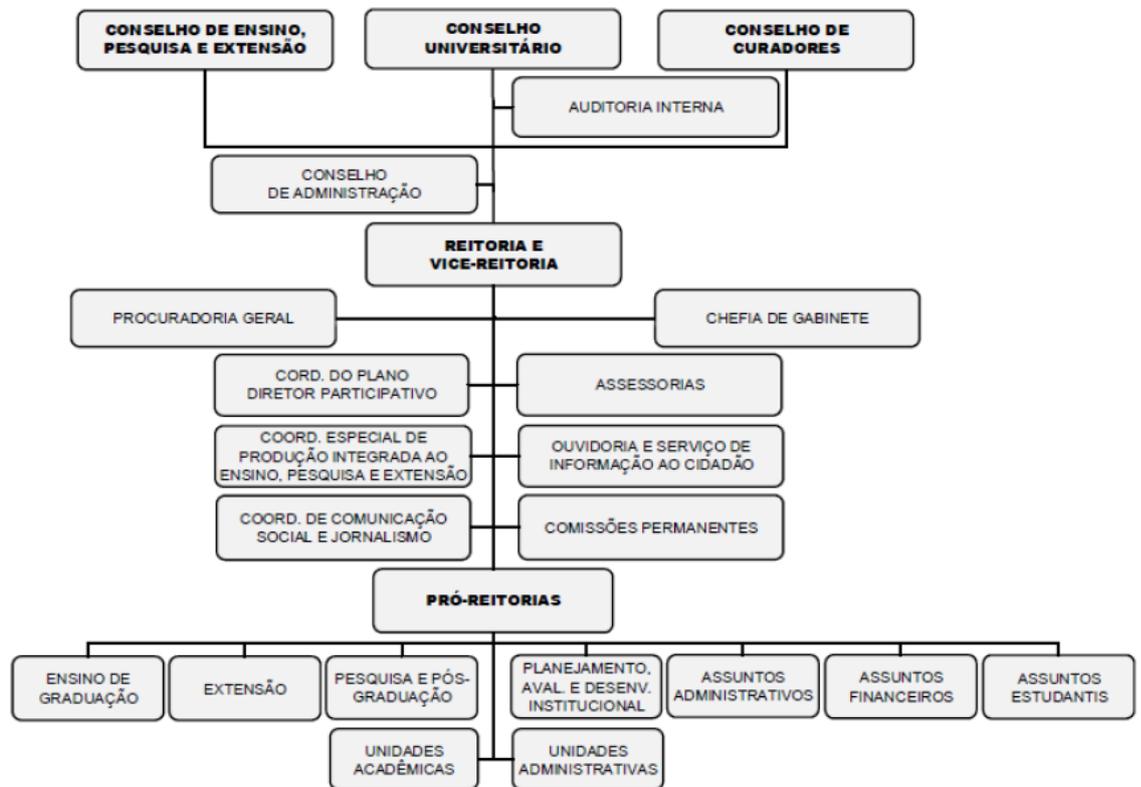
Ademais, admitiu-se a possibilidade de inclusão de novos participantes nos casos em que as entrevistas realizadas com os sujeitos selecionados inicialmente apontaram a relevância de outros atores que desempenharam papel de destaque na implementação da política da universidade ou ainda para complementar alguma visão relativa às pressões exercidas na universidade. Isso ocorreu com dois entrevistados.

No que tange à pesquisa documental, foram analisados o conjunto de documentos relativos à gestão de pessoas da UFRRJ, como os Planos de Desenvolvimento Institucional e os Relatórios de Gestão produzidos entre 2008 e 2016. O intuito dessa opção foi avaliar como os atores organizacionais concretizam os direcionamentos oriundos do marco legal que normatiza o funcionamento da universidade no que tange à gestão de pessoas. Para configurar o campo organizacional relacionado ao funcionamento da gestão de pessoas na organização sob estudo, foi também antes identificado o conjunto de legislações que apresentaram um impacto substancial na conformação da política de pessoal da UFRRJ.

### **3.2.1 Caracterização do Caso e da Unidade de Análise**

A análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas do governo federal ocorreu no âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A UFRRJ está situada no município de Seropédica, localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro. A UFRRJ tem sua origem em 1910 a partir da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, estando vinculada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1967, recebe sua atual denominação de Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e passa a ser subordinada ao MEC. Apesar de sua fase inicial no qual seus cursos estavam voltados para às áreas das ciências agrárias, atualmente, a UFRRJ possui uma diversidade de formações, totalizando 57 cursos de graduação distribuídos em três campus: Seropédica, Nova Iguaçu e Três Rios. A universidade possui cerca de 18 mil alunos matriculados na graduação e cerca de 2.000 alunos matriculados em seus 41 cursos de pós-graduação *stricto sensu*. O número de servidores é de 2.534 em cargos efetivos, com 51,9% (1.315) de técnico-administrativos e 48,1% (1.219) de docentes. A Figura 3 apresenta a organização das unidades da UFRRJ.

Figura 3 – Organograma Institucional da UFRRJ



Fonte: Relatório de Gestão da UFRRJ (UFRRJ, 2016).

A escolha da UFRRJ para análise da implementação ocorreu pelo fato da UFRRJ até 2016 não ter finalizado a implementação da PNDP em seu âmbito, de tal maneira, que se torna possível a identificação das pressões que estão atuando no desenho e na escolha das ações que constituem a política de gestão de pessoas da universidade. Sob esse ponto de vista, o presente estudo foi delineado como um estudo de caso instrumental conforme ressalta Alves-Mazzotti (2008) ao viabilizar a compreensão de uma dinâmica que não está restrita ao caso investigado, ou seja, o efeito de pressões ambientais na implementação de uma política pública. De acordo com Scott (1987) é comum o emprego da metodologia de estudo de caso como estratégia de pesquisa em investigações sobre a perspectiva institucional pela possibilidade de um estudo aprofundado sobre a organização e a realidade na qual está inserida. Ademais, a escolha da UFRRJ também se justifica pela acessibilidade aos atores que participaram do processo de implementação da PNDP.

A UFRRJ se insere no conjunto das instituições federais de ensino superior (IFES)<sup>4</sup>, organizações da Administração Pública Federal e que são classificadas como autarquias federais. As IFES fazem parte do Sistema Federal de Ensino e estão vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), particularmente, à Secretaria de Educação Superior (SESU). Possuem personalidade jurídica e patrimônios próprios, são dotadas de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial. Nesse sentido, a análise da gestão de pessoas da UFRRJ se aplica as demais IFES no que tange à forma de identificação dos atores que compõem o campo organizacional. Destaca-se, nesse sentido, que foram analisados não apenas os elementos que afetam a UFRRJ mas também o contexto que envolve as IFES como um todo.

O movimento de reformas experimentado pela APF na década de 90 também repercutiu sobre as IFES. O debate sobre ajuste fiscal, redução de custos, modernização, flexibilização e eficiência disseminado no Plano Diretor da Reforma do Estado também serviu como orientação na elaboração das políticas direcionadas às organizações de ensino superior. Dessa maneira, pode-se afirmar que os princípios da *New Public Management* e da implementação de uma administração pública gerencial influenciaram a gestão das instituições de ensino superior.

Segundo Sguissardi (2006), o arranjo estabelecido pela reforma universitária de 1968, o qual estipulou a associação entre ensino e pesquisa, foi modificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e por decretos subsequentes de forma a flexibilizar o artigo 207 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) relativo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, exceto para as universidades. O resultado foi a criação de distintas modalidades de organizações de educação superior<sup>5</sup>. Entre essas modificações, foi introduzido o Exame Nacional de Cursos, o “provão”, como instrumento de avaliação. Um outro fator que colaborou para o novo perfil da oferta do ensino superior no Brasil foi a normatização das IES com fins lucrativos. De acordo com Sguissardi (2006, p.1035) a “descoberta desse traço essencial à educação superior (competitividade) permite que se fale nas IES como empresas econômicas a serem administradas de modo empresarial/gerencial”.

A condução das políticas para o ensino superior observada no governo Lula em quase toda sua totalidade distinguiu-se da implementada pelos seus antecessores. Entre os novos

---

<sup>4</sup> Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, instituições que oferecem cursos de graduação na modalidade de tecnólogo e de técnico de ensino médio, costumam ser incluídos no conjunto das IFES, no entanto, no presente estudo essas organizações serão consideradas distintas. Essa opção de justifica pelo fato das Universidades Federais apresentarem objetivos mais amplos relacionados com o ensino, a pesquisa e a extensão, enquanto os institutos, criados pela Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008), possuem finalidades mais específicas, vinculadas com a formação profissional e tecnológica.

<sup>5</sup> “No ano de 2004, as IES já somavam 2.013, das quais 169 universidades, 107 centros universitários, 1.737 faculdades, faculdades integradas, faculdades tecnológicas e centros de educação tecnológica” (SGUISSARDI, 2006).

direcionamentos foram estabelecidos: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em substituição do Exame Nacional de Cursos como instrumento de avaliação das IES com a proposição de um sistema mais elaborado; a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973) que cria as condições para colaboração entre universidade e empresa; e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) instituído pela Lei nº 11.096 (BRASIL, 2005).

Além dessas iniciativas, a política de maior impacto sobre as IFES foi estabelecida pelo Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007) que instituiu o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), programa integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007. Entre as ações definidas pelo REUNI estão a ampliação de *campi* nas universidades, criação de novas universidades e de novos cursos, aumento do número de vagas e do número de professores e de servidores técnico-administrativos (MEC, 2009).

A despeito das reformas experimentadas pelas IFES, não há um consenso sobre a modernização de fato dessas organizações. Vieira e Vieira (2004) fazem uma crítica contundente em relação às estruturas universitárias. Tanto no âmbito administrativo, com a multiplicação das funções, como na esfera acadêmica - organizada em institutos, faculdades, departamentos, entre outros órgãos. Segundo Vieira e Vieira (2004), essas divisões sedimentam esquemas burocráticos e prejudicam ações que promovam a eficiência. Ainda segundo os autores, dentre os órgãos públicos que estiveram sob a ótica da reforma de modernização e flexibilização no final do século XX, as universidades estiveram entre as organizações que relutaram em adotar medidas que modificassem sua estrutura vigente. Em parte, pela própria natureza das IFES que são regidas por normas e legislação federais e, que por essa razão, a implementação das mudanças ocorre no tempo necessário à execução de uma lei.

Segundo Vieira e Vieira (2004), a revolução tecnológica experimentada pelos processos organizacionais, em consequência da informatização e das técnicas de processamento na década de 80 e 90, impactou as IFES de forma quase que tangencial. As estruturas continuaram hierárquicas e burocráticas, não acompanharam as transformações que ocorreram nas instituições mais dinâmicas que substituíram a estrutura piramidal por esquemas mais flexíveis e descentralizados.

Apesar da avaliação realizada por Vieira e Vieira (2004), é possível encontrar sinais de mudanças no funcionamento das universidades, a exemplo das orientações vinculadas com as doutrinas da NPM no âmbito dessas organizações. A edição do Decreto nº 5.707 de dezembro de 2006 que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional teve algumas repercussões na administração das universidades nesse sentido. Entre as finalidades enumeradas no art. 1º do Decreto nº 5.707 é listada a necessidade da “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual”. Essa proposição sugere que os servidores que foram admitidos na instituição sem as competências requeridas para a consecução dos objetivos enumerados no plano plurianual devem passar por um processo de adequação. Por força do Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) que instituiu a PNDP, as IFES têm um novo direcionamento legal a respeito de como gerir sua força de trabalho. Como reflexo dessa legislação, os setores responsáveis pelos servidores técnicos administrativos começam a adotar discursos e práticas da NPM. Acredita-se que a orientação legal veio acompanhada por uma mudança de valores que se reflete tanto na estrutura e no funcionamento das IFES, bem como na relação do Estado com os seus servidores.

### **3.3 Instrumento e Procedimentos de coleta de dados**

Foram realizadas entrevistas individuais no local de trabalho dos participantes. As entrevistas foram gravadas, mediante o consentimento dos entrevistados expresso em termo específico assinado conforme o Apêndice A, para posterior transcrição. O tempo médio de entrevista foi de 49 minutos. A entrevista foi do tipo semiestruturado por meio de um roteiro incluindo perguntas e tópicos guias, que consta no Apêndice B. A construção desse roteiro foi fundamentada no referencial teórico desta tese e contemplou os efeitos do contexto institucional sobre as políticas e as práticas organizacionais de gestão de pessoas. De acordo com Eisenhardt (1989), a possibilidade de ajustes e inclusões foi admitida nesta tese na tentativa de aprofundar o conhecimento do caso sob análise, portanto, novas questões foram elaboradas na condução das entrevistas, a exemplo do pedido de detalhamento de alguma circunstância citada pelo entrevistado.

### **3.4 Análise dos Resultados**

As informações provenientes das entrevistas foram descritas qualitativamente com o uso do método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977):

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, 1977, p. 37).

Segundo Godoy (1995b, p.23), o objetivo da análise de conteúdo é de explicitar e sistematizar o conteúdo das mensagens extraídas de documentos ou de entrevistas de modo a

identificar sentidos subjacentes ao discurso apresentado, detectar relações e redes não formalizadas e caracterizar o repertório semântico de um grupo:

[A análise de conteúdo] parte do pressuposto de que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar. [...]. Nesta análise, o pesquisador busca compreender as características, estruturas e/ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados em consideração.

Nesse sentido, a partir dos depoimentos fornecidos pelos sujeitos entrevistados e analisadas pelo método de análise de conteúdo, foi elaborada uma descrição da dinâmica das pressões institucionais, dos mecanismos de isomorfismo e dos fatores que se apresentaram como facilitadores ou entraves na mudança da maneira pela qual a Universidade realiza a gestão do conjunto dos seus servidores técnicos-administrativos.

As entrevistas conduzidas com os sujeitos selecionados foram analisadas a partir de uma abordagem indutiva qualitativa na qual se buscou identificar os conteúdos dominantes nas falas dos entrevistados e seus múltiplos significados relacionando-os com seus contextos de origem (THOMAS, 2006). A importância atribuída às ações e às falas dos sujeitos se apoia em uma perspectiva interpretacionista adotada nesta pesquisa (VERGARA; CALDAS, 2005). Desta forma, predominou neste estudo o interesse em compreender uma realidade estudada a partir do ponto de vista dos sujeitos que nela interagem.

A organização e a interpretação dos dados qualitativos obtidos nas entrevistas foram realizadas a partir da proposta de David Thomas (2006). O autor apresenta uma metodologia para análise qualitativa indutiva que parte do recorte das falas dos sujeitos em resumos e sua vinculação desses segmentos com os objetivos da pesquisa:

A abordagem indutiva é um procedimento sistemático para análise de dados qualitativos no qual a análise é orientada por objetivos específicos de avaliação. [...] A análise indutiva se refere a um método que primeiramente utiliza uma leitura detalhada do texto para derivar conceitos, temas ou um modelo através das interpretações do texto realizadas pelo pesquisador (THOMAS, 2006, p. 238).

Na abordagem indutiva qualitativa são criadas categorias analíticas a partir da interpretação da fala do sujeito pelo pesquisador, ou seja, a análise não é realizada como nos estudos dedutivos centrados no teste de hipóteses. Os objetivos da pesquisa funcionam como delimitadores do campo temático e não como uma expectativa de possíveis respostas. De acordo com Thomas (2006), o resultado da análise indutiva dos dados qualitativos é a criação de categorias de modo a constituir um modelo que sintetize o discurso dos sujeitos de modo e evidencie processos e questões centrais em uma dada realidade.

### 3.4.1 Implementação da Análise de conteúdo no *software* R

Na presente tese o método indutivo, segundo a perspectiva de Thomas (2006), foi implementado com a utilização do pacote *Qualitative Data Analysis* (RQDA) (HUANG, 2014), uma rotina desenvolvida no *software* R para análise de conteúdo qualitativo. O RQDA possibilitou a identificação de categorias a partir da classificação de trechos das entrevistas dos sujeitos em ideias centrais manifestadas em cada pergunta.

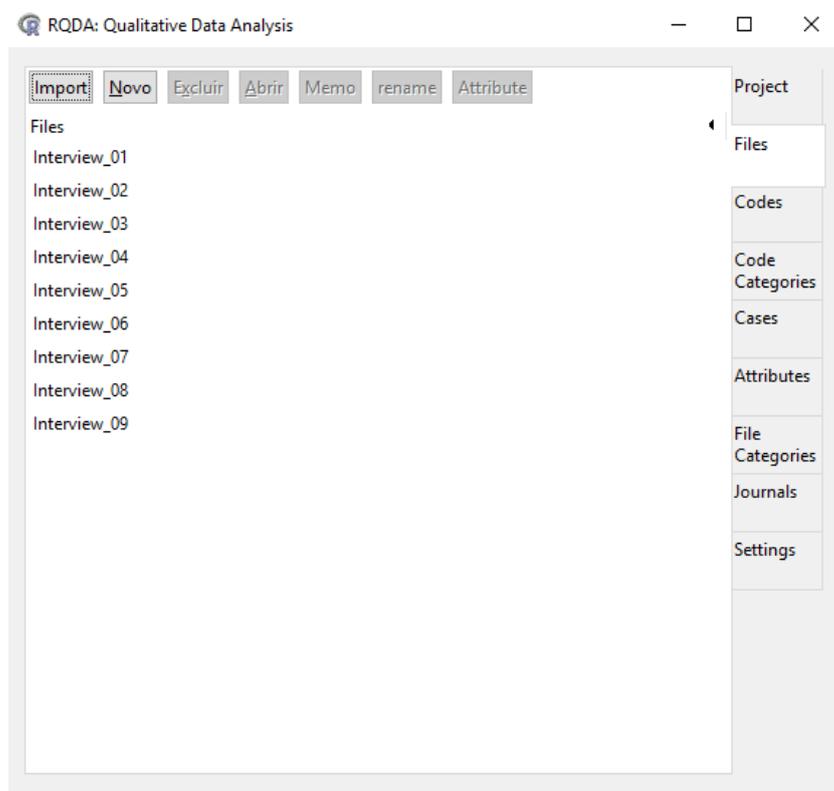
Os pesquisadores que trabalham com informações produzidas por levantamentos qualitativos frequentemente desenvolvem seus próprios procedimentos para realizar a análise, tal como a produção de tabelas para segmentar o texto, ou utilizam *softwares* que trabalham com esse tipo de informação. Um *software* comumente empregado nesse tipo de análise é o Nvivo. Esse programa apresenta muitas funcionalidades para processar a informação imputada a partir da criação de categorias que segmentam o texto. Contudo, a disseminação desse recurso esbarra em dois fatores: o primeiro refere-se à disponibilidade do programa que é adquirido mediante a sua comercialização e o segundo trata-se complexidade do *software* que demanda um tempo não desprezível na sua aprendizagem.

Na presente tese se optou pelo uso do pacote RQDA pelo seu potencial em viabilizar a análise de conteúdo pelo método indutivo, pela facilidade da sua manipulação e por ser um recurso que está disponível para acesso livre. Ademais, o RQDA possui a vantagem do pesquisador estabelecer seu próprio método de categorização e de rotina de trabalho.

As etapas propostas por Thomas (2006) foram implementadas no RQDA. Nesse sentido, não foi utilizado o recurso de classificação automática do texto. Toda classificação foi realizada pela leitura e interpretação da pesquisadora tendo em vista que no trabalho se adota uma abordagem interpretacionista. Todo o processo realizado no RQDA pode ser compreendido em duas etapas. A primeira foi relativa à codificação centrada na fala dos sujeitos buscando descrever o repertório temático dos entrevistados. A segunda representou a agregação dessas categorias descritivas em categorias secundárias de natureza mais abstrata elaboradas com base nos objetivos e no referencial teórico da tese.

A análise foi iniciada com a importação da informação das entrevistas realizadas como arquivos (*files*) para o interior de um projeto RQDA conforme Figura 4. As respostas a cada item do roteiro foram separadas em diferentes arquivos (*files*).

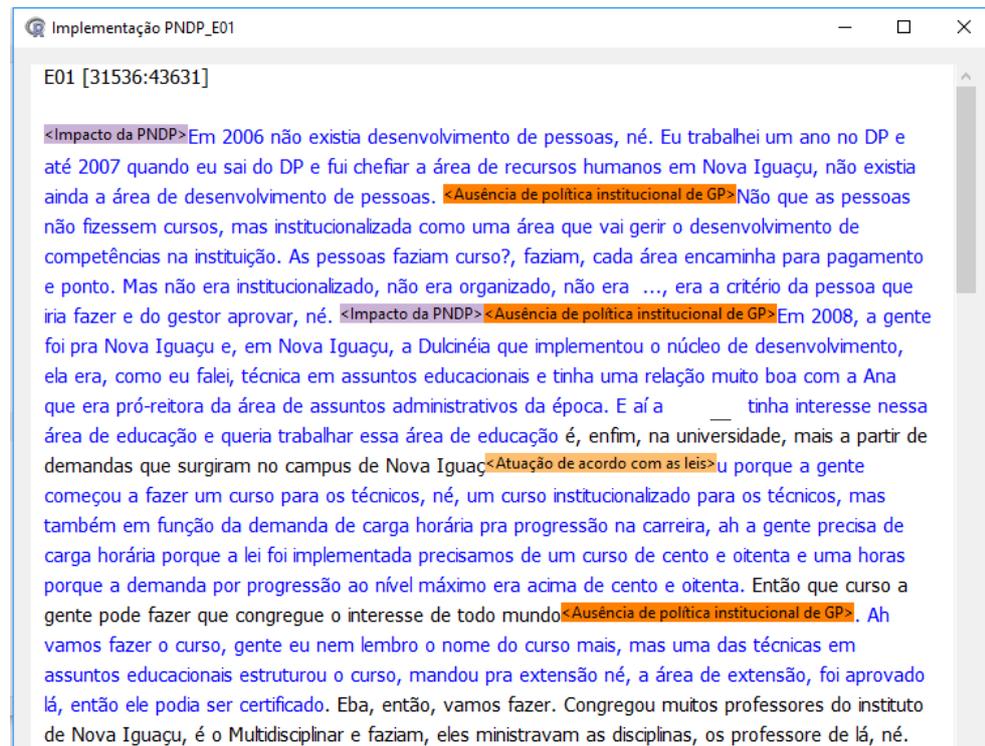
Figura 4 - Importação das entrevistas para o RQDA



Fonte: Elaboração própria com base na transcrição das entrevistas.

Em seguida, para cada *file*, foi realizada a codificação do texto com códigos nominais (*codes*) criados de acordo com a interpretação realizada pela pesquisadora de cada segmento da fala do sujeito entrevistado, buscando nomear o sentido expresso pelo sujeito da pesquisa (Figura 5). A vantagem desse recurso é que o texto classificado assume uma cor distinta juntamente com o *code* atribuído, destacando sua presença no discurso analisado.

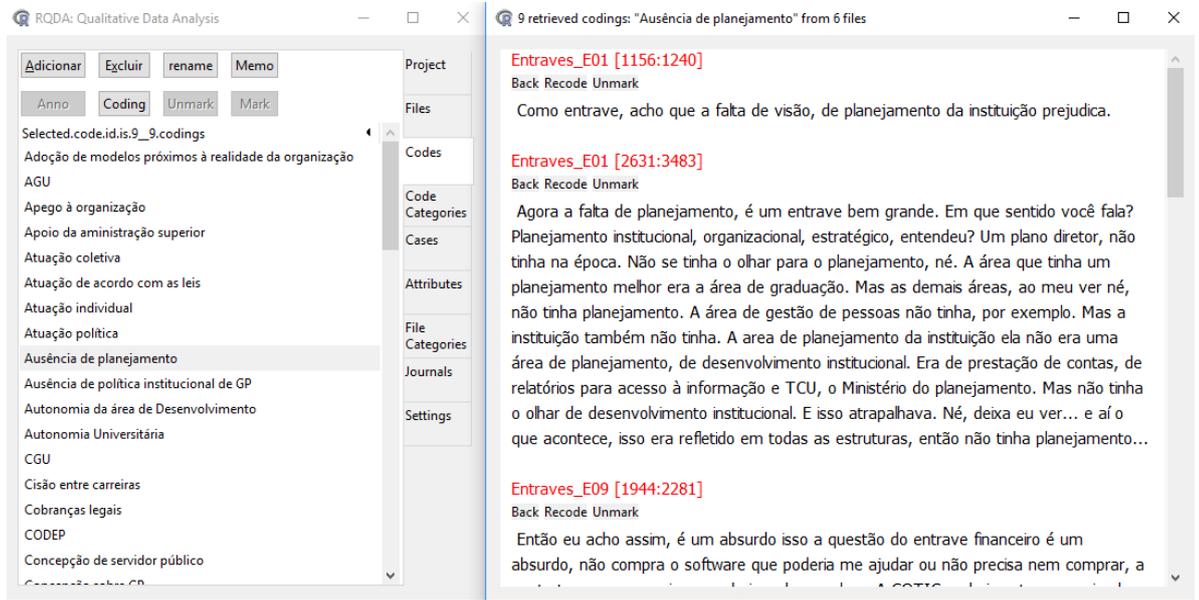
Figura 5 - Resultado do processo de codificação



Fonte: Elaboração própria com base na transcrição das entrevistas.

Além disso, o RQDA possibilita a visualização de todos os fragmentos classificados como o mesmo *code*, o que permite a melhor compreensão do discurso do sujeito e a validação das categorias, conforme Figura 6. Por fim, esse recurso facilita a escolha de fragmentos da fala que melhor expressam o significado das categorias criadas.

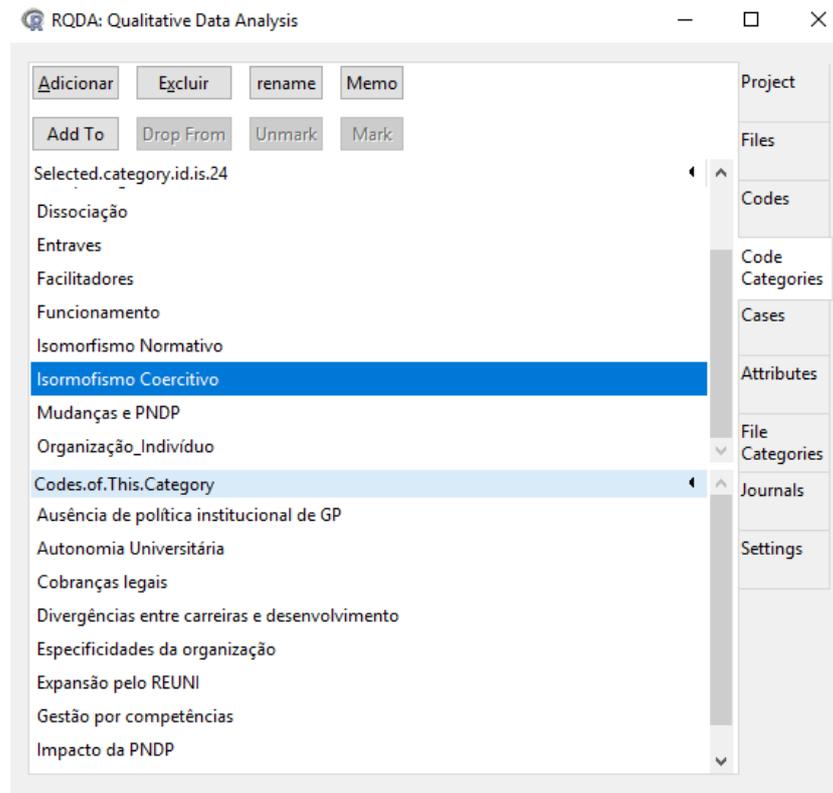
Figura 6 – Visualização de fragmentos classificados com o mesmo *code*



Fonte: Elaboração própria om base na transcrição das entrevistas.

Posteriormente, esses *codes* foram ainda agrupados em categorias de ordem mais geral a partir do recurso de *code.category* (Figura 7). Essa funcionalidade possibilita agregar determinados *codes* que tratam de uma mesma dimensão latente no discurso do sujeito de modo a permitir a construção de categorias mais abstratas que poderão ser relacionadas com o enquadramento teórico adotado.

Figura 7 – Uso do recurso RQDA *code.category*



Fonte: Elaboração própria.

O RQDA representou um importante recurso na análise de conteúdo desenvolvida neste trabalho. O grande volume de informações coletado junto aos entrevistados foi convenientemente armazenado em um projeto RQDA de modo que era possível acessá-lo rapidamente, de maneira organizada e de forma a enxergar relações entre as falas dos entrevistados. O próximo capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica e a discussão referenciada pela Teoria Institucional.

## **4 Resultados e discussão**

Neste capítulo serão apresentadas as evidências produzidas na pesquisa documental e com os sujeitos que participaram da pesquisa empírica, bem como a discussão à luz da teoria institucional para responder como as mudanças promovidas pela implementação da PNDP na organização sob estudo estão vinculadas a um processo de isomorfismo institucional. Primeiramente, serão mostrados os resultados da análise documental de modo a viabilizar a descrição da trajetória da organização no que tange à estruturação das suas ações de gerenciamento de pessoal e assim situar as mudanças ocorridas. Na segunda parte se retrata e analisa os resultados obtidos junto aos sujeitos entrevistados e por fim, sintetizados os principais resultados.

A gestão de pessoas nas IFES está assentada sobre elementos de natureza diversa que variam entre a legislação e a própria trajetória organizacional. Na presente tese, a relação entre esses elementos e as mudanças decorrentes da implementação da PNDP na política de gestão de pessoas da UFRRJ foi compreendida segundo os mecanismos de isomorfismo institucional definidos por DiMaggio e Powell (1983) e pelo refinamento dessa teoria proposto por Paauwe e Bosilie (2003), além da discussão sobre ajuste cerimonial realizada por Rowan e Meyer (1977) e da dissociação segundo Boxenbaum e Jonsson (2003), considerando ainda as implicações da agência dos atores de acordo com Oliver (1991), Boon et al. (2009), Machado-da-Silva, Da Fonseca e Crubellate (2005).

### **4.1 Resultados da análise dos documentos**

#### **4.1.1 Trajetória da política de gestão de pessoas da UFRRJ segundo à configuração do campo organizacional**

A gestão do pessoal técnico-administrativo de uma IFES está profundamente enraizada no ambiente social no qual se encontra, portanto, não deve ser investigada unicamente sob a ótica das dinâmicas que ocorrem internamente nessas organizações. A compreensão dos fatores relacionados com a conformação de direcionamentos sobre a gestão de pessoas nas IFES parte do reconhecimento dessas organizações como unidades que compõem a Administração Pública Federal. Por outro lado, há de se considerar elementos relacionados com a dinâmica interna da organização no que tange aos grupos de interesses e à própria trajetória percorrida pela Organização.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983) o processo de institucionalização está relacionado com a dinâmica dos atores que participam de um dado campo organizacional. A

delimitação e caracterização do campo organizacional no qual se insere a política de gestão de pessoas dos técnicos-administrativos de uma IFES parte da identificação das instâncias que atuam na produção de atos normativos sobre a gestão de pessoal na Administração Pública Federal (APF) e de outras instâncias que participam na disseminação de valores e de princípios, além dos atores individuais que interagem nessa esfera de modo a influenciar os direcionamentos a consolidação e a forma como a organização realiza a gestão de pessoas. Ademais, a gestão dos servidores técnicos-administrativos das IFES está imersa em um ambiente que se configura para além das universidades, de modo que para tratar desse contexto específico é preciso considerar o contexto mais geral, referente à gestão dos servidores da APF.

A formação do campo organizacional no qual se insere a gestão de pessoas da APF apresenta como origem o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967) em seus artigos 30 e 31 que versam sobre a constituição dos sistemas de atividades auxiliares da administração pública brasileira. Esses sistemas incorporam todos os órgãos públicos que desempenham atividades-meio comuns (pessoal, orçamento, controle etc.). Desse modo, foi criado o Sistema de Atividades de Pessoal. Se por um lado, o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967) estabeleceu como princípio da APF a descentralização, por outro, formalizou a centralização do funcionamento das atividades-meio ao definir que o conjunto de unidades responsáveis por essas atividades deveria ser gerido como um sistema com uma coordenação central conforme especifica o art. 31.

Depois de estabelecida essa legislação que agregou os setores de distintos órgãos em sistemas auxiliares, o Decreto nº 67.326 (BRASIL, 1970) instituiu o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). No parágrafo único do art. 1 desse dispositivo legal está declarado que o SIPEC será composto por “todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias”. Ou seja, independentemente da área em que esteja situado o órgão (educação, saúde, trabalho etc.), o setor responsável pela gestão de pessoas estará vinculado ao SIPEC. No art. 2 do Decreto nº 67.326 (BRASIL, 1970) foram estabelecidas como funções básicas de Administração de Pessoal: Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos; Recrutamento e Seleção; Cadastro e Lotação; Aperfeiçoamento; e Legislação de Pessoal.

A composição do SIPEC compreende além dos órgãos setoriais da Presidência da República e dos órgãos seccionais das autarquias, um órgão central, ao qual a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização. O DASP permaneceu como órgão central do

SIPEC até 1986 quando foi extinto, dando lugar à Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), de acordo com o Decreto 93.211 (BRASIL, 1986). Em 2012, a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) passa a atuar como órgão central do SIPEC que, entre outras atribuições, possuía a competência de formular políticas e diretrizes para a gestão de pessoas no âmbito da APF, segundo o Decreto 7.675 (BRASIL, 2012). Em 2015, foi criada a Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho (SEGRT) no Serviço Público pelo Decreto nº 8578 (BRASIL, 2015) que assumiu a função de órgão Central do SIPEC.

Além da influência do SIPEC, a política de pessoal da carreira de técnico-administrativo está sob a influência das regras do Serviço Público Federal, estabelecidas por atos normativos expedidos pelo comando geral do Executivo, pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Entre as normativas expedidas pela presidência da República que abordam dimensões específicas da gestão de pessoas das IFES, estão os Decretos nº 7.596 (BRASIL, 1987), nº 11.091 (BRASIL, 2005) e outros que regulamentam aspectos dessas normatizações. O Decreto nº 7.596 (BRASIL, 1987) instituiu o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE). De acordo com seu art. 3º, as universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos-administrativos. O decreto nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005 trata da estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. O PCCTAE trouxe repercussões significativas para as ações de gestão de pessoas, tal como a vinculação das atividades de desenvolvimento de pessoal técnico-administrativo com o planejamento e os objetivos institucionais da organização, o enquadramento de acordo com a qualificação do servidor e a progressão por capacitação. O Plano de Carreira dos Técnicos Administrativos em Educação foi dividido em cinco níveis de classificação: A, B, C, D e E. Essas cinco classes contêm conjuntos de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir de alguns requisitos, como escolaridade. Cada uma dessas classes divide-se em quatro níveis de capacitação (I, II, III e IV), sendo que cada um desses níveis tem 16 padrões de vencimento básico. O Decreto nº 5.825 (BRASIL, 2006) apresenta um aprofundamento e um detalhamento dos aspectos contemplados no Decreto nº 11.091 (BRASIL, 2005), como a definição de prazos para as IFES realizarem o dimensionamento, o programa de capacitação e aperfeiçoamento e o programa de avaliação de desempenho.

Com relação ao efeito das ações e das políticas estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC), nos últimos dez anos, destaca-se o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades (Reuni) que promoveu uma ampliação do efetivo de docentes e de técnicos-administrativos nas instituições de ensino superior para proporcionar um aumento da oferta de vagas e cursos nas universidades. Um órgão que exerceu participação ativa no diálogo com as IFES foi a Secretaria de Educação Superior (SESU) com as suas diversas Coordenações e Diretorias. O MEC é responsável pela gestão do Quadro de Referência do Servidores Técnicos-Administrativos em Educação (QRSTAE) de acordo com o Decreto nº 7.232 (BRASIL, 2010) que define os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” do PCCTAE das universidades federais. Através do QRSTAE é possível realizar a reposição automática por meio de concurso público dos servidores das universidades federais, sem prévia autorização do MPOG.

O MPOG além de atuar em questões orçamentárias, tais como a revisão da remuneração dos servidores, atua conjuntamente com o MEC na modificação do QRSTAE. Outro ator do campo de gestão de pessoas vinculado ao MPOG, trata-se da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A ENAP é uma escola de governo cuja missão se destina à formação e ao desenvolvimento dos servidores a partir de cursos e disseminação de conhecimentos sobre gestão e políticas públicas (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010). O efeito da ENAP no campo consiste na transmissão de um conjunto de valores e conhecimentos reconhecidos e legitimados no âmbito da gestão da administração pública, o que a coloca como um ator relevante no processo de institucionalização de princípios e práticas na área de gestão de pessoas. A importância da ENAP no contexto da gestão de pessoas foi renovada pelo Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) o qual instituiu em seu artigo 6º parágrafo único que a ENAP é o órgão que coordenará o sistema de escolas de governo da União responsáveis pela oferta de eventos de capacitação dos servidores. Uma simples busca pelo termo gestão de pessoas no *site* da ENAP, retorna além dos cursos e programas realizados nessa área, informativos sobre o Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, em nível de pós-graduação *lato sensu* criado em 2007, alinhado com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) instituída em 2006. Também estão disponíveis materiais em forma de livros e artigos sobre a temática de gestão de pessoas no serviço público, a exemplo do livro *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público* de Camões, Pantoja e Bergue. (2010).

De forma geral, o campo da política de gestão de pessoas dos TAE das IFES se consolidou por mecanismos legais a partir dos decretos editados pelo Presidente da República

tendo em vista a sua competência constitucional prevista no art. 84 inciso VI da Constituição Federal de dispor mediante decreto do funcionamento e da organização da APF (BRASIL, 1988). No início da formação deste campo da política de gestão de pessoas, nota-se o predomínio de legislações que buscavam estruturar o próprio campo, em especial pela especificação dos agentes organizacionais que iriam atuar na coordenação geral das ações de gerenciamento de pessoas, como o SIPEC, e pela caracterização de como deveria ocorrer o exercício no cargo. A partir da década de 1980, percebe-se uma mudança nessa configuração com a edição dos decretos que contemplam para além dos aspectos funcionais, o desenvolvimento do servidor, como a estruturação do PCCTAE e a PNDP. A Figura 8 resume a trajetória na administração pública da gestão dos servidores-técnicos segundo as modificações e diretrizes estabelecidas pela legislação produzida no âmbito do governo federal até a instituição da PNDP.

Figura 8 – Estruturação do Campo da Política de Gestão de Pessoas dos servidores Técnicos-Administrativos das IFES segundo à legislação

Criação do Campo de gestão de pessoas na APF	Estrutura de Dominação		Plano de Carreira dos servidores TAE	Regime Jurídico Único	Estruturação do Plano de carreira dos servidores TAE	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas		
1967	1970	1986	1987	1991	2005	2006	2012	2015
Criação do Sistema Auxiliar de Atividades de Pessoal	Criação do SIPEC/coordenado pelo DASP	SIPEC /SEDAP	PUCRCE	RJU	PCCTAE	<b>PNDP</b>	SIPEC/SEGEP	SIPEC/SEGRT

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental.

Com base em Leão Júnior et al. (2003), o surgimento de elementos de referência, tais como as legislações, contribui para o aumento no grau de institucionalização do campo organizacional. O conjunto de normativas proporciona uma constante busca por adequação às diretrizes estabelecidas. No caso em questão, essa busca por adequação a uma legislação geral se torna um importante indutor de homogeneidade entre as organizações na medida e intensidade do *enforcement* relacionado às pressões por adequação.

No âmbito da UFRRJ, também é possível identificar unidades que assumem o papel de atores relevantes no campo de gestão de pessoas da organização como o caso da Pró-reitoria de Assuntos Administrativos (PROAD), órgão responsável pela administração de recursos humanos. O Quadro 6 ilustra a estrutura organizacional dessa unidade administrativa da universidade com os seus respectivos setores, cada qual vinculada a uma determinada dimensão da vida funcional do servidor.

Quadro 6 – Setores da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos

<b>Setores</b>	<b>Atribuições</b>
Departamento de Pessoal (DP)	Órgão responsável pelos procedimentos administrativos relativos ao recrutamento, à movimentação, às férias, à aposentadoria e às licenças dos servidores técnico-administrativo e docentes.
Serviço de Arquivo e Protocolo Geral (SAPG)	Corresponde ao setor de arquivos de toda documentação da UFRRJ e onde se formam todos os processos da Universidade. Embora não esteja diretamente ligado à gestão de pessoas, se dedica à formalização das requisições dos servidores em relação a aspectos da sua vida funcional ou de processos relacionados com o exercício do seu cargo ou das atividades das demais unidades organizacionais da universidade.
Divisão de Patrimônio e Serviços Auxiliares (DPSA)	Setor direcionado para atividades relacionadas à gestão dos bens móveis e imóveis no âmbito da universidade.
Divisão de Atenção à Saúde dos Servidores da Universidade Rural (DAST)	Responsável pelas intervenções no âmbito da saúde do trabalhador, servidor ou não, por meio de ações de caráter informativo, educativo e preventivo.
Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (CODEP)	Seu funcionamento está direcionado para a proposição de eventos de formação e desenvolvimento dos servidores da UFRRJ.
Coordenação de Redimensionamento e Mapeamento Institucional (CRMI)	Desenvolve pesquisas relacionadas à gestão institucional, com enfoque em desenvolvimento de pessoas.

Fonte: Elaboração própria.

É possível fazer uma separação das unidades da PROAD em três grupos: o primeiro formado pelo Serviço de Arquivo e Protocolo Geral (SAPG) e a Divisão de Patrimônio e

Serviços Auxiliares (DPSA), setores de natureza técnica e instrumental que não necessariamente atuam na gestão de pessoas; o segundo corresponderia ao DP no qual responde pelas funções tradicionais de gestão de pessoas com base na discussão realizada no capítulo 2; o último grupo reúne a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (CODEP), a Divisão de Atenção à Saúde dos Servidores da Universidade Rural (DAST) e a Coordenação de Redimensionamento e Mapeamento Institucional (CRMI), unidades criadas nos últimos dez anos, cuja atuação está alinhada com a concepção de gestão estratégica de pessoas. Essas três últimas unidades, juntamente ao DP, são consideradas como atores organizacionais no campo de gestão de pessoas da UFRRJ.

A CODEP foi criada a partir do Núcleo de Desenvolvimento de Pessoas (NUDES). O NUDES surgiu em 2008 da iniciativa de alguns servidores para promoverem ações de desenvolvimento, entretanto, não chegou a fazer parte da estrutura organizacional. A modificação na organização ocorre com a CODEP em 2009, cuja missão consiste em “viabilizar a formação integral, pessoal e profissional, dos servidores da UFRRJ, propiciando a qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira”<sup>6</sup>. A CODEP ao estabelecer essa missão vai ao encontro ao proposto pela PNDP ao enfatizar a qualificação do servidor com a excelência dos serviços oferecidos. Registra-se que a CODEP é o setor na UFRRJ que responde diretamente pelo Plano Anual de Capacitação (PAC), um dos instrumentos da PNDP no qual se tem a previsão das capacitações que serão ofertadas.

A criação do DAST se deu em 2013. Cabe ressaltar, entretanto, que desde de 2007 a universidade contava com o serviço de atenção à saúde do servidor, denominado de Núcleo de Atenção à Saúde dos Servidores da Universidade Rural (NASSUR), subordinado à Divisão de Saúde. A partir de 2010, essa unidade experimentou um aumento do seu corpo funcional em decorrência do REUNI, que viabilizou a contratação de novos profissionais para as IFES. Nesse ano também, o NASSUR deixou de integrar a gerência da Divisão de Saúde e ficou subordinada ao DP sob o rótulo de Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor<sup>7</sup>. Após nova expansão da sua equipe de profissionais, em 2013, o NASSUR passou a ser denominado de DAST e se tornou uma unidade dentro do organograma da Universidade e subordinado diretamente à PROAD.

A CRMI foi criada em 2015 com o intuito de integrar os projetos de pesquisa e iniciativas ligadas à implementação de uma gestão estratégica de pessoas na UFRRJ. Entre os

---

<sup>6</sup> Informação extraída em 23-04-16 do site da UFRRJ no endereço: <http://www.ufrrj.br/codep/>

<sup>7</sup> O SIASS faz parte da política de saúde promovida pelo governo federal visando atender o servidor público civil federal no âmbito de assistência à saúde, perícias, prevenção e acompanhamento.

principais projetos coordenados por essa unidade estão o Mapeamento da força de trabalho, a Modelagem de processos voltados para o Mapeamento de Competências Funcionais e o Desenvolvimento de um Sistema Informatizado de Gestão de Pessoas.

A Figura 9 apresenta um esquema com a configuração das unidades que atuaram na gestão de pessoas na UFRRJ ao longo do tempo.

Figura 9 - Evolução da criação das Unidades atuantes na Política de Gestão de Pessoas dos TAE da UFRRJ ligadas à PROAD

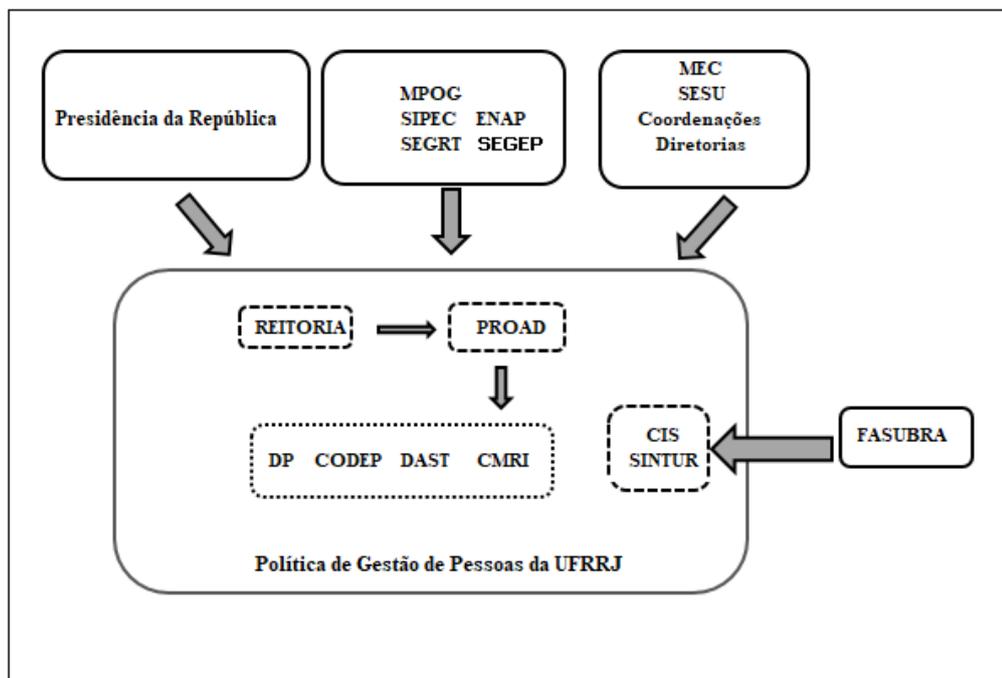
Definição pelo Estatuto Geral de 1975	<i>PNDP</i>	Formação e Desenvolvimento	Formação e Desenvolvimento	Saúde do servidor	Saúde do servidor	Mapeamento e Dimensionamento
1975	2006	2008	2009	2010	2013	2015
Decanato de Assuntos Administrativos DP		Decanato de Assuntos Administrativos DP	Decanato de Assuntos Administrativos DP CODEP	Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos DP CODEP NASSUR	Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos DP CODEP DAST	Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos DP CODEP DAST CRMI

O impacto das legislações que instituíram o PCCTAE e a PNDP na configuração organizacional da UFRRJ foi bem expressivo. Por décadas a única unidade responsável pela atuação nas ações relativas ao gerenciamento da força de trabalho no âmbito da UFRRJ foi o DP. Somente em 2009, após 34 anos, a organização passou a contar com um setor voltado exclusivamente para o desenvolvimento do servidor TAE de modo a viabilizar as ações previstas naquelas legislações.

Além das unidades descritas, no âmbito da UFRRJ, encontra-se uma unidade da Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (CIS). Este órgão é responsável por acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar a aplicação do Plano de Carreira dos servidores técnico-administrativos em Educação na Universidade. Foi criada a partir do Decreto nº 11.091 (BRASIL, 2005) e instituída pelas Portarias nº 2.519, de 15 julho de 2005 e nº 2.562 de 21 de julho de 2005 do MPOG. Apesar de não se constituir como uma unidade na estrutura organizacional da UFRRJ, a CIS mantém um estreito relacionamento com as unidades de gestão da UFRRJ enquanto representante dos servidores técnicos administrativos nos processos de progressão na carreira ou ainda em atividades decorrentes de assédio moral ou em sindicâncias ou processos disciplinares administrativos. Por essa razão, sua atuação se encontra frequentemente vinculada ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (SINTUR-RJ), representação local da Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras (FASUBRA).

A delimitação da configuração do campo organizacional da Política de Gestão de Pessoas dos TAE da UFRRJ, tal como proposta na discussão realizada por DiMaggio e Powell (1983) foi viabilizada a partir da identificação dessas instâncias que estabeleçam alguma relação com a gestão de pessoas a conforme ilustra a Figura 10.

Figura 10 - Configuração do Campo da Política de Gestão de Pessoas dos TAE da UFRRJ a partir da análise documental



Fonte: Elaboração Própria.

A identificação desses atores organizacionais possibilita a compreensão de como se dá a dinâmica do campo organizacional relativo à política de gestão dos TAE. O SIPEC surgiu como uma estrutura que vinculou as atividades comuns de gestão de pessoal de diferentes órgãos e entidades da APF. Nesse arranjo, cabe a tipologia definida por Leão Júnior et al. (2003), na qual o órgão central do SIPEC, a presidência da República, o MEC e o MPOG podem ser considerados como organizações preponderantes no campo organizacional relacionado à gestão de pessoas, no sentido em que as organizações preponderantes são aquelas que conseguem estabelecer diretrizes (normas e valores) legitimadas e institucionalizadas dentro do campo. As unidades setoriais e seccionais de gestão de pessoas, tais como os departamentos de pessoal das IFES, assumem a condição de atores periféricos pois são afetadas pelas decisões do órgão central. Essa disposição coloca as organizações periféricas sujeitas a pressões isomórficas coercitivas (DIMAGGIO; POWELL, 1983) na medida em que essas unidades recebem o mesmo conjunto de orientações legais e normativas do órgão central do sistema.

De acordo com o argumento de DiMaggio e Powell (1983), o SIPEC, enquanto estrutura que centraliza o sistema integrado das unidades setoriais e seccionais de gestão de pessoas da APF, estabelece uma relação na qual essas unidades se colocam em uma condição de

dependência. O MPOG periodicamente disponibiliza em sua *homepage* um catálogo contendo os contatos e endereços dos dirigentes dos setores de gestão dos servidores das unidades integrantes do SIPEC. Na presente pesquisa, foi possível ter acesso aos catálogos dos anos de 2015 e 2017<sup>8</sup>. Em 2015, a UFRRJ possuía seu vínculo através do Chefe do Departamento de Pessoal. Em 2017, consta o mesmo dirigente, porém, a unidade vinculada estava registrada como Pró-reitoria de Gestão de Pessoas. Nota-se portanto, um erro no Catálogo de 2017 no que tange à unidade vinculada, haja vista que ainda não há Pró-reitoria de Gestão de Pessoas na UFRRJ. Com relação ao dirigente, a informação encontra-se correta, ao referir o nome do chefe do Departamento de Pessoal, o qual completa 12 anos nesse cargo em 2017. Duas observações tornam-se pertinentes em relação a essas informações. A primeira diz respeito ao fato do chefe do DP ser o dirigente cadastrado no SIPEC, isso significa que as diretrizes emanadas dessa instância preponderante refletem sobretudo sobre o próprio DP. De tal maneira, que a CODEP, unidade responsável pelas ações de desenvolvimento e capacitação, não interage com o SIPEC. Na próxima seção, o alcance da influência do SIPEC na conformação das ações de gerenciamento de pessoas na UFRRJ será diretamente avaliado com os resultados das entrevistas. A segunda questão está relacionada com o equívoco cometido na especificação do nome da unidade da UFRRJ no Catálogo de 2017. Conforme destacado anteriormente, as demais Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro possuem Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas, as quais correspondem às unidades vinculadas ao SIPEC. O DP enquanto permanece como unidade do SIPEC evidencia a manutenção de algumas condições na política de gestão de pessoas da UFRRJ.

A próxima seção se propõe a realizar uma descrição da trajetória da política de gestão de pessoas a partir dos documentos produzidos pela Organização com o intuito de identificar sua dinâmica singular e específica.

#### **4.1.2 Trajetória da política de gestão de pessoas da UFRRJ a partir dos documentos organizacionais**

Nesta seção foram analisados os documentos de planejamento e de execução das atividades de desenvolvimento de pessoas no âmbito da UFRRJ. A leitura dos registros formais da organização nesta tese teve como guia o seguinte questionamento: como se inserem as ações

---

<sup>8</sup> O Catálogo referente ao ano de 2015 foi acessado no site em 13/10/2016. Atualmente, nesse mesmo endereço encontra-se nesse endereço apenas o Catálogo de 2017, acessado em 30/09/2017.

relacionadas a Política de Gestão de Pessoas dos Técnicos-Administrativos (PGPTA) no planejamento geral da universidade?

Em 2010, a universidade promoveu uma reforma da sua estrutura organizacional, modificando a divisão da Reitoria em Decanias para Pró-reitorias. Essa configuração foi definida no seu Estatuto e regulamentada pelo seu Regimento Geral em 2011.

De acordo com o estatuto vigente da UFRRJ, a Reitoria é o órgão executivo da Administração Central e é responsável pela coordenação, fiscalização e superintendência das atividades da Universidade. De acordo com o art. 10 do Estatuto da UFRRJ (UFRRJ, 2012), as Pró-Reitorias são órgãos da Administração Central que propõem políticas, coordenam e supervisionam as atividades das respectivas áreas de atuação. Cada Pró-Reitoria é constituída por um Pró-Reitor, um Pró-Reitor Adjunto e unidades administrativas. Não há na UFRRJ uma Pró-Reitoria de recursos humanos ou de gestão de pessoas. Neste contexto, o órgão responsável pela gestão dos servidores é a Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos (PROAD) que propõe as políticas, coordena e supervisiona as atividades relacionadas à força de trabalho da universidade e à gestão dos recursos materiais. A UFRRJ, diferentemente das outras Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro<sup>9</sup>, não realizou a transição experimentada na nomenclatura de Administração de Recursos Humanos para Gestão de Pessoas de modo a ressaltar a importância dos indivíduos nas organizações em relação aos recursos materiais, como destacam Mahoney e Deckop (1986) e Deadrick e Stone (2014). Nota-se que a instância maior responsável pela gestão dos servidores sequer recebe a denominação com a terminologia de Recursos Humanos que seria mais específica que Assuntos Administrativos.

Além das competências estabelecidas pelo Regimento Geral da UFRRJ, as ações organizacionais são estipuladas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O PDI contém o planejamento estratégico das Instituições de Ensino Superior no período de cinco anos. Essa documentação compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) sendo a sua elaboração uma obrigação, definida por lei, de todas as IFES.

O primeiro PDI elaborado pela UFRRJ corresponde ao período compreendido entre 2006 e 2011. O documento está dividido em oito tópicos que versam sobre o histórico e o planejamento das áreas de atuação da UFRRJ. Constatou-se que uma dessas seções tratou especificamente sobre a gestão de pessoas a partir da proposta de um Plano de Desenvolvimento para os Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos da UFRRJ. A

---

<sup>9</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro: Pró-Reitoria de Pessoal; Universidade Federal Fluminense: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas;

proposição desse plano reflete em grande medida as orientações contidas no Decreto nº 11.091 (BRASIL, 2005) que apresenta as diretrizes para a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação das IFES (PCCTAE) e regulamenta a progressão na carreira por capacitação e por mérito profissional. Inclusive, alguns fragmentos deste decreto foram reproduzidos no conteúdo do PDI da UFRRJ, tais como as diretrizes e as finalidades.

Nos objetivos específicos do PDI que servem de orientação da política da UFRRJ, encontra-se a previsão de ações direcionadas ao gerenciamento dos servidores técnico-administrativos:

Consolidar as ações de capacitação dos servidores técnico-administrativos através da implementação de um programa de desenvolvimento, avaliação, desempenho e alocação, que respeite as habilidades de caráter pessoal e profissional, com reflexos na melhoria dos serviços essenciais às atividades de ensino, pesquisa e extensão (PDI UFRRJ, 2006, p25. ).

Entre as metas do PDI 2006 na área de assuntos administrativos, setor responsável pelas ações de gerenciamento dos servidores, constam as seguintes propostas (PDI UFRRJ, 2006, p34-35):

1. Criação de uma Unidade para Desenvolvimento de Pessoas, concretizando ações voltadas para a implementação de ações que visem à qualificação, valorização e bem-estar do servidor, até 2008.

[...]

10. Construção de um prédio para as atividades de desenvolvimento e capacitação de servidores, eventos administrativos e confraternizações.

12. Criação de canal de comunicação com servidores (página do servidor) no portal da UFRRJ, até 2007.

15. Estabelecimento de ações de desenvolvimento dos servidores, tais como: capacitação dos servidores com ensino fundamental incompleto, capacitação dos servidores com base em pesquisa de necessidade de capacitação, até 2007.

16. Elaboração de programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos, até 2007.

17. Elaboração de programa de necessidades de servidores técnico-administrativos e estabelecimento de matriz de alocação de vagas, até 2007.

No PDI 2006-2011 da UFRRJ, o planejamento da oferta de capacitação ao servidor surgiu como questão na agenda organizacional a partir das diretrizes estabelecidas para esse fim. Desta maneira, a UFRRJ alinhada aos direcionamentos da PNDP passou a contemplar o desenvolvimento do servidor:

O desenvolvimento do servidor, entendido como um processo em que o servidor é sujeito, participando do planejamento, da avaliação institucional e de desempenho, da capacitação necessária para os objetivos institucionais, deve nortear a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Servidores Técnico-Administrativos da Universidade

Federal Rural do Rio de Janeiro. Entende-se aqui o desenvolvimento do servidor como ações que propiciem tanto o seu desenvolvimento técnico, capacitando-o para as atividades laborativas, como o seu desenvolvimento social, cultural, para o seu crescimento como pessoa, como cidadão (PDI UFRRJ, 2006, p. 101).

No PDI relativo ao período 2013-2017, o documento assumiu uma estrutura mais extensa, a exemplo do número de páginas que saiu de 112 no PDI de 2006-2011 para 310. Entretanto, a temática de gestão de pessoas não apareceu com o mesmo destaque concedido no PDI anterior. Além de não aparecer como um capítulo do documento, a menção à gestão de pessoas foi realizada unicamente entre as metas estabelecidas no capítulo de Organização Administrativa (UFRRJ, 2013, p. 49), conforme Quadro 7:

**Quadro 7 - Organização Administrativa**

<b>Metas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Etapas/Indicadores/Acompanhamento</b>
<b>Consolidação de Política de Gestão de Pessoal</b>	Dar continuidade aos programas de capacitação e qualificação que atendam às necessidades da instituição e propiciem o desenvolvimento profissional dos seus servidores	Capacitação periódica dos servidores.	Estabelecimento critico de todo o processo de avaliação de desempenho Individual dos servidores visando proceder as correções e estabelecer aprimoramentos necessários.
	Estabelecer mecanismos de implantação de uma política para permanência do servidor	Avaliações de processos visando eficiência e eficácia.	Levantamento de dados e ações corretivas.
	Fortalecimento do Sistema integrado de Assistência à Saúde do Servidor (SIASS)- UFRRJ- e do Núcleo de Assistência à Saúde do Servidor (NASSUR)	Melhorar a qualidade de vida do servidor	Mapear e divulgar os fatores de riscos psicossociais, físicos, químicos, fisiológicos e ergonômicos dos ambientes de trabalho, prioritariamente nos setores com maior prevalência de afastamento por doença ou agravo à saúde
		Atendimento ambulatorial de Fisioterapia, Psicologia, Psiquiatria e outros.	Implantação dos serviços ambulatoriais
		Elaborar ações/programas de promoção e prevenção à saúde; identificando riscos.	Nº de servidores atendidos

Fonte: Adaptado de PDI UFRRJ, 2013.

Segundo Saravia (2006), a formação da agenda constitui uma das fases do ciclo das políticas públicas. O seu conteúdo reflete a identificação de áreas consideradas como problemas

que necessitam de uma intervenção política. Na agenda do PDI 2006-2011 se conferiu um status diferenciado às ações de gestão de pessoas no momento em que essa temática passa a integrar o planejamento da universidade e que a elevou à condição de item da agenda organizacional. Infere-se, portanto, que houve uma valorização da questão relacionada com a gestão de pessoas ao menos no âmbito formal e institucional da organização.

A expressiva afinidade do PDI 2006-2011 com a legislação sobre o assunto pode indicar que a Organização buscou implementar os direcionamentos segundo às pressões coercitivas nos termos de DiMaggio e Powell (1983) as quais estava sujeita. Pode-se ainda entender que a opção pela reprodução dos segmentos do Decreto nº 5.825 (BRASIL, 2006) na formulação das ações do PDI destinadas ao desenvolvimento do servidor ilustra uma tentativa de ajuste com o ambiente institucional, conforme definido por Meyer e Rowan (1977). Esse isomorfismo coercitivo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) no plano formal da documentação assegura legitimidade ao primeiro PDI da UFRRJ na medida em que seu planejamento estratégico não apenas se inspira mas reproduz a legislação vigente, reduzindo por esse artifício as possibilidades de contestação.

No PDI 2013-2017, além da menor amplitude do escopo das atividades da área de gestão de pessoas, não se verifica a frequente menção das legislações que versam sobre a normatização dos servidores conforme ocorreu no PDI anterior. Isso se justifica em parte pelo fato de que no período contemplado pelo segundo PDI não ocorreram mudanças expressivas no conjunto de leis que normatizam o plano de carreira e o desenvolvimento dos servidores. Nota-se, contudo, o compromisso em assegurar a continuidade do programa de capacitação e uma ênfase na dimensão da saúde do trabalhador.

Para avaliar os desdobramentos das ações previstas no PDI foram analisados os Relatórios de Gestão da UFRRJ produzidos no período de 2008-2016. Esses relatórios são produzidos pela Coordenadoria de Planejamento e Orçamento que está vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional<sup>10</sup>. Após consolidados, os relatórios são anualmente enviados ao TCU.

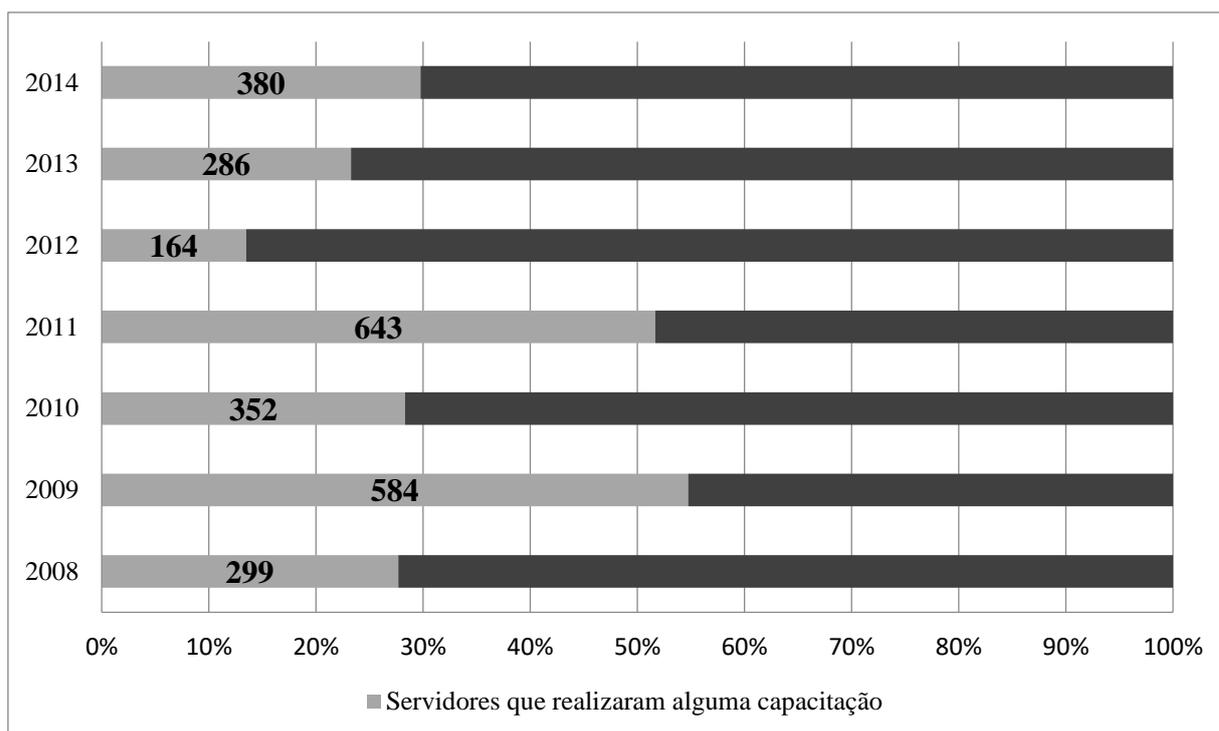
A partir de 2008, com a instituição do Programa de Capacitação, a UFRRJ passa a realizar o registro do número de servidores que participaram de eventos de capacitação e qualificação de acordo com o Gráfico 1. Verifica-se que há uma variação expressiva no número de servidores atendidos ao longo do período observado, entretanto, há uma tendência desse

---

<sup>10</sup> A Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional foi criada pelo Conselho Universitário através da Deliberação nº 29 de 06 de maio de 2014.

número não ser inferior a 300 servidores, porém, sem alcançar frequentemente metade do contingente de técnicos da organização ao longo do período observado. O baixo quantitativo registrado em 2012 explica-se pela greve que ocorreu nesse ano o que provocou o esvaziamento da organização e trouxe dificuldades de funcionamento para a unidade que planeja as capacitações.

Gráfico 1 – Distribuição percentual e absoluta do número de servidores técnicos-administrativos da UFRRJ que realizaram alguma capacitação no período entre 2008-2014



Fonte: Relatórios de Gestão UFRRJ do período entre 2008 e 2014.

Nota: Não consta nos Relatórios de Gestão dos anos de 2015 e 2016 o número de servidores capacitados.

Além das Capacitações, foram encontrados entre as ações de desenvolvimento registros sobre a oferta de Curso de Especialização em Gestão Pública, o Mapeamento do Capital Humano da UFRRJ, a atuação do Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor (NASSUR) e sobre o papel da CODEP na previsão e oferta de capacitação. Não foram encontradas informações sobre a construção de infraestrutura para a realização dessas atividades. Um outro elemento é mencionado como dificultador no ano de 2014, apesar do programa de capacitação ter iniciado em 2008:

Outro ponto a ser abordado, embora tenhamos nossas metas e objetivos claros para atender as questões emergenciais no que se referem à capacitação, ainda nos deparamos com a resistência de alguns servidores, bem como de alguns gestores no que tange à capacitação. Diante do exposto, mesmo com toda a dificuldade chegamos em 2014 com um total de 380 servidores capacitados (Relatório de Gestão 2014, p. 113).

Apesar de consolidar no seu âmbito atividades de capacitação da sua força de trabalho no período analisado, verificou-se que uma quantidade significativa servidores não participa

dessas ações apesar da capacitação estar vinculada a ganhos salariais. Deduziu-se que a política de desenvolvimento, portanto, não tem sua implementação plena no sentido de que há uma dissociação entre o planejamento das ações e o funcionamento da organização em algumas dimensões.

A trajetória da política de gestão de pessoas da UFRRJ e a configuração do campo organizacional foram retratados nesta seção a partir de um conjunto de documentações. Com base na hipótese de que a política de gestão de pessoas é afetada não somente por mecanismos isomórficos mas que ela também reflete a dinâmica dos atores individuais da organização, na próxima seção será realizada a análise das entrevistas com alguns gestores da UFRRJ para caracterizar o funcionamento da política de gestão de pessoas da organização, o modo como foi impactada pela PNDP e como operaram os mecanismos de mudança isomórfica nessa realidade.

#### 4.2 Resultados das entrevistas

Durante as entrevistas foram identificadas características do perfil dos participantes do estudo, conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Perfil dos sujeitos entrevistados

Sexo	Idade	Cargo	Tempo de Serviço Público	Tempo de UFRRJ	Tempo na Chefia	Formação da Área de Gestão? S/N
F	36	Administrador	10	6	2 anos	S
F	58	Assistente em Administração	33	33	1,5 anos	N
M	35	Assistente em Administração	8	8	09 meses	S
M	59	Professor	31	31	8 anos	N
M	65	Professor	42	42	8 anos	N
F	64	Professor	36	36	4 anos	N
M	72	Aposentado	52	52	8 anos	N
F	51	Assistente em Administração	27	27	2 anos	N
F	35	Assistente Social	8	8	5 anos	N
M	33	Administrador	7	7	10 meses	S
M	61	Assistente em Administração	28	28	3 anos	N
M	58	Assistente em Administração	42	25	12 anos	S

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos nas entrevistas.

Nota-se que há uma diversidade com respeito a quase todos os aspectos observados. A exceção se refere à formação na área de gestão, pois apenas quatro dos entrevistados realizaram algum curso em termos de ensino formal nessa área.

A análise qualitativa interpretativa das entrevistas possibilitou a descrição do funcionamento da gestão dos servidores técnicos administrativos tendo por referência a implementação da PNDP. Nesse sentido foi possível identificar os atores que participaram nesta dinâmica e os valores que nortearam suas ações. Na observação dos relatos sobre a implementação da PNDP, foram identificados aspectos que atuaram como facilitadores ou entraves, bem como em que sentido as especificidades da organização não estão alinhadas com aspectos dessa política.

A partir dos discursos dos entrevistados foram elaboradas categorias que sintetizam os sentidos e significações relacionados com o objeto desta tese. Foram criadas 30 subcategorias de segunda ordem que foram agrupadas em oito categorias de primeira ordem que apresentam dimensões mais abstratas das falas dos entrevistados e que possibilitaram responder à questão de como as mudanças provocadas pela PNDP na Organização sob estudo estão vinculadas a um processo de isomorfismo institucional, conforme Quadro 9.

Quadro 9 – Categorias e subcategorias

Categoria	Subcategorias	
MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP	Institucionalização da capacitação Previsão de orçamento para capacitação Gestão dividida em administração de RH e desenvolvimento	
	Criação da CODEP <table border="1" data-bbox="1066 488 1495 723"> <tr> <td data-bbox="1066 488 1495 723">               Autonomia da CODEP                Efetividade e visibilidade das ações de desenvolvimento                Atuação voltada para a coletividade                Parcerias com outras IFES                Parcerias com professores             </td> </tr> </table>	Autonomia da CODEP Efetividade e visibilidade das ações de desenvolvimento Atuação voltada para a coletividade Parcerias com outras IFES Parcerias com professores
Autonomia da CODEP Efetividade e visibilidade das ações de desenvolvimento Atuação voltada para a coletividade Parcerias com outras IFES Parcerias com professores		
CONTINUIDADES APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP	Ausência de planejamento Fragmentação setorial Descontinuidades Administrativas Predomínio do DP Falta de Infraestrutura	
	<table border="1" data-bbox="1066 936 1495 1021"> <tr> <td data-bbox="544 936 1066 1021">Atuação inadequada dos gestores</td> <td data-bbox="1066 936 1495 1021">               Falta de preparo                Falta de apoio às ações da CODEP             </td> </tr> </table>	Atuação inadequada dos gestores
Atuação inadequada dos gestores	Falta de preparo Falta de apoio às ações da CODEP	
VALORES	Legalismo Distintas concepções de GP Descrença em gestão de pessoas Apego à organização	
MECANISMOS DE COERCITIVIDADE	Legislações Cobranças legais	
MECANISMOS DE MIMETISMO	Incertezas e incompreensões associadas à implementação Busca de referenciais	
MECANISMOS DE NORMATIVIDADE	Formação Conhecimento Científico Disseminação de ideias	
AGÊNCIA	Autonomia Universitária Adaptação Atuação política Atuação individual Conflito entre interesses individuais e organizacionais Representação Coletiva	
EXTERNALIDADE	Expansão pelo REUNI Cisão entre carreiras Divergências entre carreiras e desenvolvimento	

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, são descritas as categorias (identificadas em caixa alta e negrito) com as suas respectivas subcategorias (identificadas em negrito), bem se ilustram com trechos de falas das entrevistadas.

#### **4.2.1 – Categoria: MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP**

Essa categoria apresenta grande relevância na pesquisa realizada pelo fato de reunir os impactos tangíveis que ocorreram após a implementação da política sob estudo. Apesar de alguns dos entrevistados mencionarem que desconhecem a PNDP (E05, E07, E10), outros ressaltaram a importância dessa legislação para a Organização. A PNDP assume uma centralidade na organização e por ela se operam modificações no funcionamento da gestão de pessoas:

Olha, de cabeça que eu sei, que tem sido meu norte, é a 5.707, é ela que está sendo o meu caminho na verdade. Para mim ela é a base de tudo o que se vê daqui pela frente (E02, 2017).

As **MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** foram identificadas a partir da caracterização da conjuntura organizacional percebida pelos entrevistados anteriormente à implementação da PNDP. As iniciativas de desenvolvimento nesse período eram incipientes e desenvolvidas por servidores que tinham algum interesse particular em tais ações:

Então, quando eu entrei, na realidade tinha um departamento de pessoal, era um departamento de pessoal não era um departamento de gestão, tá certo? Não existia nenhuma ação efetiva de gestão de pessoas (E06, 2017).

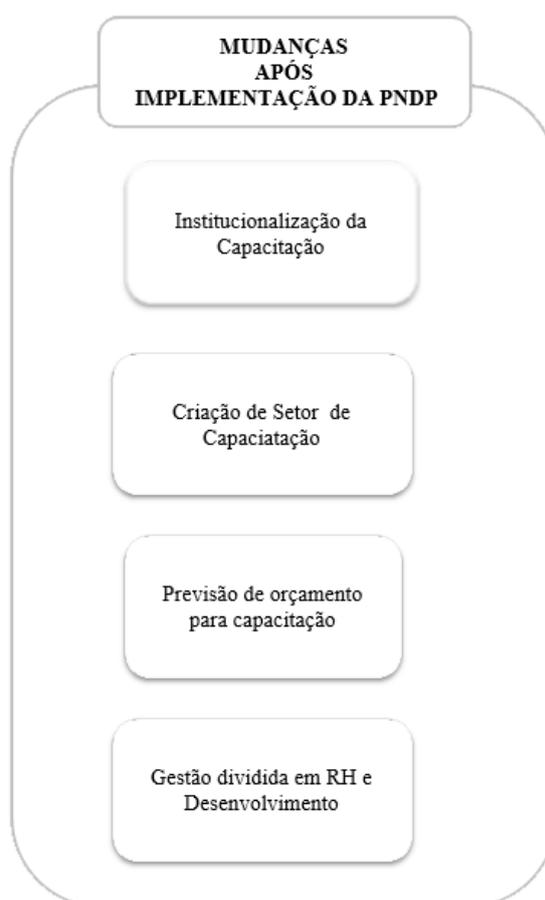
Em 2006 não existia desenvolvimento de pessoas, né. Eu trabalhei um ano no DP e até 2007 quando eu sai do DP e fui chefiar a área de recursos humanos em XXXX, não existia ainda a área de desenvolvimento de pessoas. Não que as pessoas não fizessem cursos, mas institucionalizada como uma área que vai gerir o desenvolvimento de competências na instituição. As pessoas faziam curso? faziam, cada área encaminha para pagamento e ponto. Mas não era institucionalizado, não era organizado, não era ..., era a critério da pessoa que iria fazer e do gestor aprovar, né (E01, 2016).

Nesse sentido, constatou-se que as ações de gerenciamento da força de trabalho na organização sob estudo, no período que precede a PNDP, ocorriam segundo à perspectiva de uma gestão tradicional de recursos humanos, desenvolvida pelo setor de Departamento de Pessoal, voltada para os aspectos legais da vida funcional do servidor (seleção, pagamento, licenças, férias etc.). As ações relacionadas com o desenvolvimento do servidor tinham uma amplitude reduzida e não eram resultantes de decisões institucionais. As capacitações eram buscadas pelos próprios servidores, independentemente, sem um programa institucional decorrente de um planejamento que contemplasse o desenvolvimento do indivíduo na organização:

Existia até a capacitação, mas não era um propósito. Não tinha num objetivo capacitar nem para que capacitar. Tinha algumas pessoas que queriam fazer curso, congresso, uma coisa ou outra, mas era assim “ah, eu quero fazer e pronto”. Não era algo planejado, pensado, era aleatório. Então não existia esse propósito, gerir pessoas, era... férias, folha de pagamento, licença, aposentadoria, aqueles rituais burocráticos de pessoal (E02, 2017).

É nesse contexto em que se configuram as modificações na política de gestão de pessoas na UFRRJ. A Figura 9 apresenta as subcategorias aninhadas na categoria de **MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP**.

Figura 9 - Mudanças após implementação da PNDP



Fonte: Elaboração própria

A subcategoria **Institucionalização da Capacitação** representa a **MUDANÇA APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** mais significativa experimentada pela política de gestão de pessoas da UFRRJ. A partir do Programa, foram traçadas as diretrizes de oferta de capacitação para os servidores técnicos-administrativos. Foi elaborado um primeiro curso de capacitação ministrado no âmbito da UFRRJ e que rompe com a tradição de busca isolada pelos servidores de capacitação, colocando a Organização como protagonista nesse processo ao ofertar um curso

com características singulares e de interesse do servidor, institucionalizando dessa maneira um programa de capacitação:

Então assim, foi o primeiro curso que a gente teve com o olhar para a carreira e para o desenvolvimento de alguma forma, que e não dá nem pra dizer que era desenvolvimento de competências pois a gente pegava assim: o que todo mundo faz na administração?, redação oficial, tinha gestão de projetos e às vezes os módulos nem se conversavam muito. Mas era uma necessidade e tava posto. [...]Então assim, foi a primeira iniciativa que eu conheça dentro da universidade pra um olhar de desenvolvimento pra um conjunto de pessoas com foco na carreira do técnico administrativo e pra sua progressão (E01, 2016).

Exatamente quando a gente entrou, a gente começou a fazer todo um trabalho, porque essa legislação havia entrado, o que a gente tinha que fazer: um programa de capacitação, um programa de treinamento e um terceiro que era um programa de levantamento das condições. Eram três movimentos que tinham que ser feitos para atender à legislação. (E06, 2017).

A subcategoria **Institucionalização da Capacitação** ilustra o processo de institucionalização, pelo qual a política de gestão de pessoas da UFRRJ consolida em seu âmbito o compartilhamento de valores presentes no ambiente institucional. Como resultado desse processo, a oferta de capacitação assume um espaço na agenda organizacional com a mobilização dos atores organizacionais para a consecução das atividades previstas no programa e modifica o funcionamento da organização.

A subcategoria **Criação do setor de Capacitação**, denominado CODEP, reflete as **MUDANÇAS APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNPD** operadas em termos da estrutura organizacional. A primeira modificação experimentada foi o núcleo de desenvolvimento de pessoas (NUDES), criado em 2008:

E aí a XXXX saiu de Nova Iguaçu e foi para Seropédica implementar o núcleo de desenvolvimento de pessoas junto com a XXXX que era pró-reitora, mas ainda era um núcleo porque era uma questão experimental e ia ver se dava certo ou não. Esse núcleo, desculpa, era ligado a.... Pró-Reitoria direto nem ao departamento pessoal.[...], não se acreditava que isso iria para frente, né, essa foi a questão (E01, 2016).

Eu acho que o NUDES, em 2008, por ai, ele começou na época, a Pró-reitora da época, a professora XXXX, ela já começou a entender que precisava, que precisa ter algo a mais que simplesmente seguir a burocracia de departamento de pessoal, só o NUDES não conseguiu avançar muito, era um núcleo ligado a sua Pró-Reitoria, não tinha gente, não tinha, em fim estava muito precário (E02, 2017).

A **Criação do setor de Capacitação** em 2009 marca uma **MUDANÇA APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNPD** nas ações de GP e insere a organização na discussão sobre a gestão de pessoas sob o ponto de vista da gestão estratégica de pessoas. Essa ação modificou a estrutura organizacional ao criar uma unidade dentro da PROAD destinada a realizar intervenções na área de pessoal independentemente do DP e representa uma decisão

institucional frente ao NUDES, um projeto de iniciativa individual. Nota-se ainda que nenhum dos entrevistados mencionou ter ocorrido alguma contestação em relação à criação desta unidade. A CODEP foi concebida para atuar de modo distinto do DP, para realizar atividades de desenvolvimento de pessoas:

Mas a gente já começou, desde 2009, quando a gente instituiu a CODEP a pensar já na gestão de pessoas no sentido mais pleno, no sentido de não só cumprir funções burocráticas, mas literalmente gerir pessoas (E02, 2017).

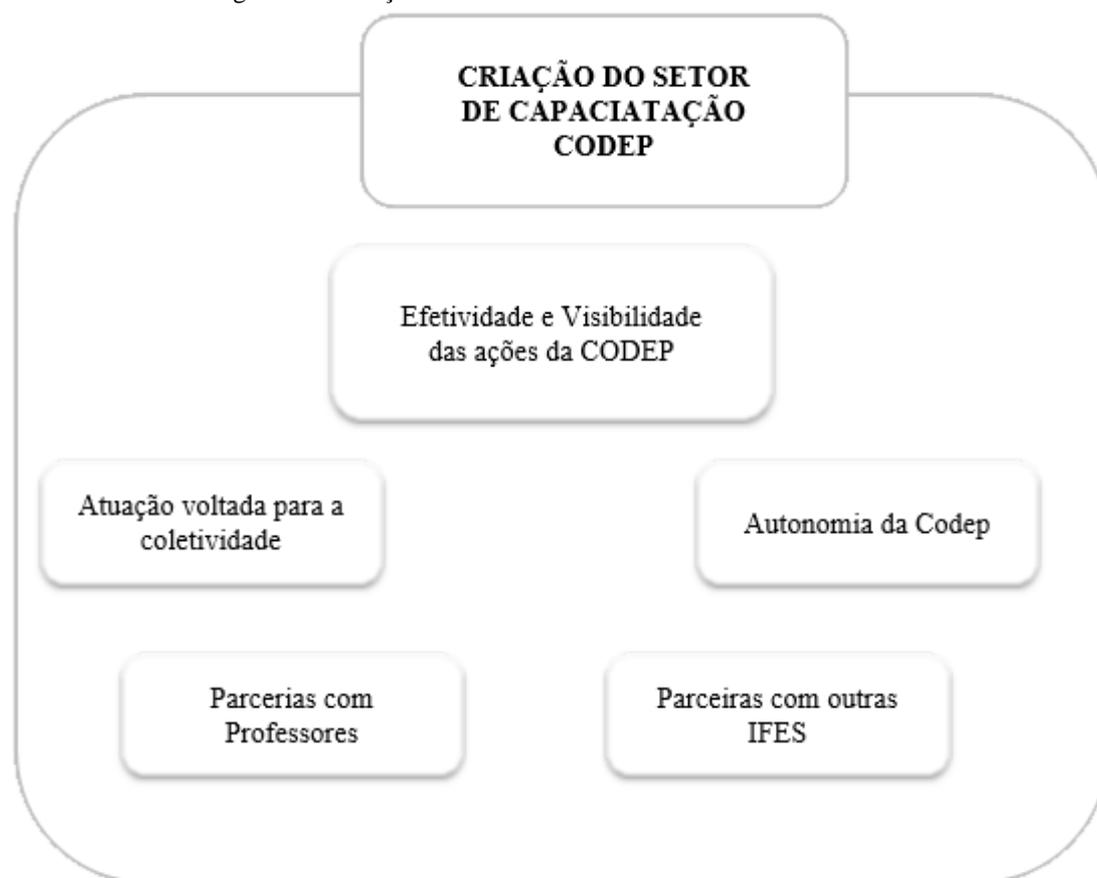
Quando, a CODEP foi instituída pelo XXXX que enxergou no NUDES um caminho para realmente ampliar a gestão de pessoas, o XXXX teve uma importância muito grande, porque ele que na verdade no final das contas que instituiu a CODEP e que brigou pela formação da coordenação de mapeamento de redirecionamento institucional. (E02, 2017)

Quando houve a mudança da gestão para o XXXX e quando a XXXX chegou pra coordenar, aí XXXX foi tentando estruturar a oferta por cursos de uma forma mais organizada no sentido de que vamos desenvolver competências para as pessoas que trabalham no campo, vamos desenvolver competências para as pessoas que trabalham em secretaria, na área da gestão, nos laboratórios, né, uma segmentação, né, sem ser esse curso meio *frankstein*, que era um curso *frankstein*. (E01, 2016).

Primeiro a constituição de CODEP, que definiu parâmetros, tem uma regulamentação própria para sair, para fazer capacitação, tem uma norma, tem todo um processo antes do indivíduo sair, que antes saia qualquer um para fazer qualquer coisa em qualquer lugar. Hoje em dia já tem algum parâmetro para fazer (E02, 2017).

Com o intuito de caracterizar de modo mais detalhado as mudanças organizacionais, foram elaboradas categorias de segunda ordem para a subcategoria **Criação do setor de Capacitação - CODEP** que descrevem aspectos da atuação dessa unidade, de acordo com o resumo apresentado na Figura 10.

Figura 10 - Criação do setor de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria.

A CODEP teve seu trabalho caracterizado por realizações com significativa repercussão e com um expressivo simbolismo para a comunidade acadêmica, conforme ilustra a subcategoria **Efetividade e Visibilidade das ações da CODEP**. Esse aspecto colaborou para seu reconhecimento e divulgação das suas ações:

Teve uma outra ação que foi para mim uma das mais importantes que foi a capacitação para os servidores que eram analfabetos, porque a universidades tinha 198 servidores que não tinham o primeiro grau, o ensino fundamental completo, alguns não tinham o fundamental completo outros não tinham nada (E06, 2017).

E aí, foi a primeira formatura né, enfim, .... esse impacto dessas pessoas, na formatura delas no EJA oferecido pela Codep. Porque teve formatura, no auditório principal, aquilo gerou impacto (E01, 2016).

A gente fez muita, eu acho que a gente, eu pelo menos fui a umas cinco ou seis solenidades de entrega dos diplomas. Turmas grandes enchendo o salão azul. Bem que o cara levavam família e aquela coisa. Iam como se fosse uma grande formatura, ganhavam o diploma e tal. Senhores que não tinham nem a alfabetização completa. Então, foi um negócio legal (E05, 2017).

[...] o dia que nós fizemos o dia do aposentado, você não tem ideia do número de pessoas que vieram, a gente não esperava, a gente não sabia, a gente fez o convite, mas a gente não sabia, e a gente não tem ideia de como é importante o tempo que eles passam aqui, principalmente os mais velhinhos, os que ficaram aqui 40 anos, os que

criaram essa universidade, participaram, e eles ficaram felizes da vida, e vieram tanta gente que não tinha estrutura para a recepção que fizemos para eles, e no ano seguinte vieram mais (E06, 2017).

A **Criação do setor de Capacitação - CODEP** representou uma mudança no relacionamento da organização com o técnico-administrativo, pois a oferta de capacitação passou a ser alvo da intervenção da organização. Constitui-se assim, uma relevante modificação no âmbito da organização na medida em que a decisão se encontrava numa esfera mais restrita (no sentido em que era demanda de um servidor) para torná-la alvo de decisões organizacionais e amparada por um planejamento previsto no programa de capacitação. Desse modo, foi possível estender as oportunidades de capacitação aos servidores como um todo e mudar, em alguma medida, resistências individuais tal como ilustram os segmentos classificados com a subcategoria **Atuação voltada para a coletividade**:

Porque aí foi quando eles [os técnicos administrativos] foram participar de alguma coisa que envolvia a carreira, a parte de departamento pessoal é quando eles vão resolver alguns problemas, mas problemas de ordem funcional, cada um resolve o seu, não é uma gestão do corpo técnico [...] quando a Codep passou a existir é que foi feito um olhar mais segmentado para trabalhar o conjunto do corpo técnico. [...] Ali não, a gente passou a ver as coisas de uma forma mais ampliada, mais do coletivo. Como o coletivo poderia se organizar, se capacitar, e se desenvolver a partir do que a gente identificava como uma necessidade de desenvolvimento. (E01, 2016)

Então quando a gente assumiu nós realmente criamos a chamada CODEP, a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas. Então hoje nós temos uma coordenação específica onde ela anualmente encaminha, a todos os departamentos da Universidade, uma solicitação de que os chefes nos enviem as necessidades de qualificação e capacitação de seus servidores. Aí a partir do recebimento desse documento, nós montamos o plano de capacitação anual. Né, o qual a gente atende. Tenta atender todo mundo. (E04, 2017)

Então acho que é um olhar mais amplo né, não só da necessidade daquele profissional (E01, 2016).

Um outro traço que imprime singularidade ao funcionamento da CODEP é expresso pela categoria **Autonomia da CODEP** que representa a liberdade da CODEP para planejar suas atividades sem interferências do DP, setor que tradicionalmente atuava nessa esfera:

Não, não interfere não, lá na CODEP nós tínhamos autonomia pra decidir a melhor forma de conduzir a capacitação e treinamento dos servidores. A gente só tinha que realmente é... informar o Pró-reitor, mas a gente tinha plena autonomia (E03, 2017).

O gestor de departamento pessoal ele não tinha um foco para nossa área até porque ele não entendia exatamente a área de desenvolvimento então a gente realizava os trabalhos muito de forma independente prestando conta para o pró-reitor (E01, 2016).

Por isso que depois a Codep se tornou muito independente do departamento pessoal, porque não foi uma iniciativa que surgiu lá no... e não tinha muito interesse das pessoas de lá (E01, 2016).

A CODEP, enquanto área de desenvolvimento, apesar da sua autonomia interagiu com os demais setores da organização por meio de **Parcerias com professores** que tiveram uma participação significativa na elaboração das atividades de desenvolvimento:

A gente tem parceria com o pessoal do mestrado, em Administração. Tem parceria com a professora de estatística do departamento de estatística que ajuda a gente nos trabalhos nas análises de estatísticas. Então a gente acaba buscando dentro da própria instituição profissionais que possam nos ajudar nesse sentido. Tem um outro, na parte de sistema de informática, que contribui com a gente (E02, 2017).

Ademais, havia uma frequente interação através das **Parcerias com outras IFES** no intuito de trocar experiências e encontrar meios de solucionar eventuais dificuldades:

Então eu lembro que há muitos anos atrás eu fui na UFF, fui lá justamente nesse setor fazer uma visita, porque a gente tem essa troca (E08, 2017).

A institucionalização da capacitação foi amparada pela **Previsão de Orçamento para capacitação** destinada aos eventos de capacitação, o que garantiu a continuação das atividades desempenhadas pela CODEP, independentemente da gestão em vigor:

[...] aí veio o orçamento. Com o orçamento a gente pode pagar um instrutor, às vezes você tem sete pessoas que querem sair daqui para fazer um curso, quanto fica? Ah, dois mil. Dois mil e trezentos reais um curso para cada um, olha o custo disso. Você paga um instrutor e traz aqui. O orçamento possibilita esse tipo de coisa, que antes não tinha (E08, 2017).

[...] o que facilitou foi a gente conseguir o aumento de recurso separado de qualquer outro recurso da Universidade Rural [...] Então o facilitador foi você, foi o decreto que você tem que fazer e os recursos que você alcançou [...] então isso foi um facilitador fantástico. As pessoas pedem pra sair, nós temos condições de pagar. (E04, 2017).

A última mudança identificada foi a segmentação ocorrida na área responsável pelo gerenciamento da força de trabalho. O setor de departamento de pessoal foi reconhecido como responsável por gerir os aspectos burocráticos da vida funcional do servidor, como folha de pagamento, férias, licenças, entre outros. A CODEP passou a ser identificada como unidade executora das ações de desenvolvimento. Apesar desses setores pertencerem a mesma Pró-Reitoria, a PROAD, há uma separação significativa entre o DP e a CODEP de modo que se conclui que existe uma **Gestão dividida em administração de RH e desenvolvimento de pessoas**:

Você está falando da parte de administração ou de desenvolvimento? Você está falando da política de desenvolvimento. [É, me fale um pouco de ambos]. Tá, então vamos na parte de administração de RH. Que é a parte do departamento de pessoal. [Isso você vê separado lá?] São separados e hoje estão separados, lá na universidade (E01, 2016).

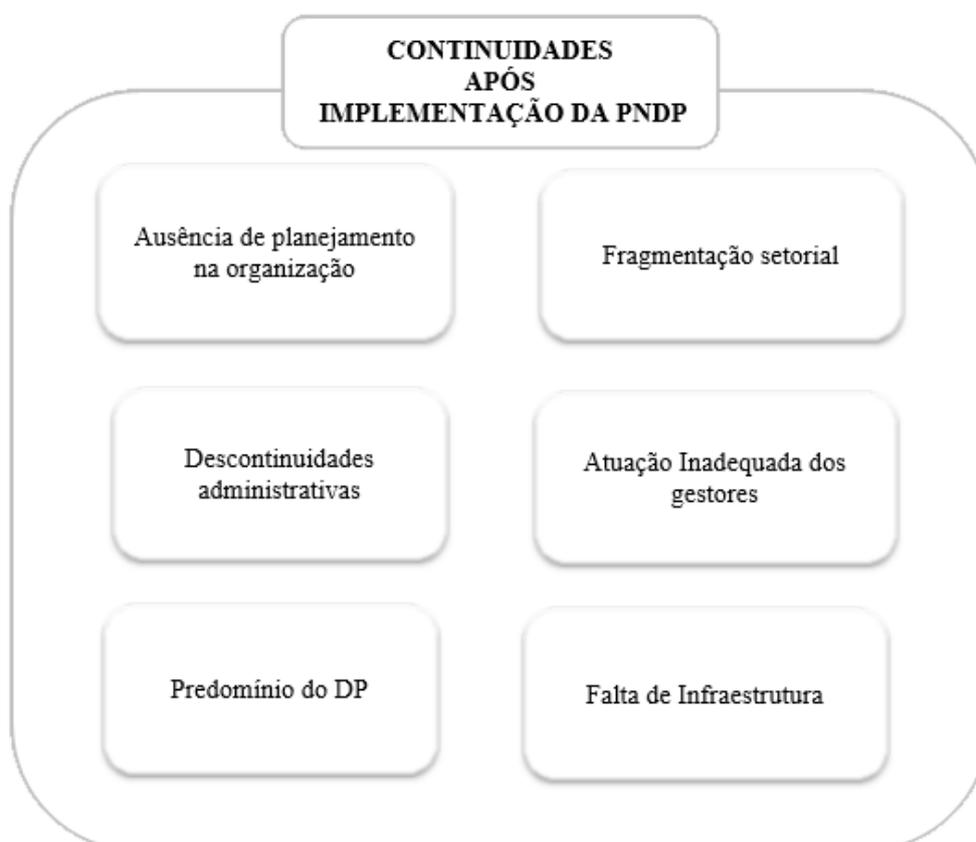
O DP se tratava de uma unidade antiga, com um funcionamento e rotinas bem estabelecidos, de modo que a CODEP tornou-se um canal para atuação do pró-reitor da PROAD para propor e viabilizar ações diferenciadas:

[...] a nossa área era como se fosse a menina dos olhos do pró-reitor porquê era por onde ele conseguia desenvolver projetos mais estratégicos (E01, 2017).

#### 4.2.2 – Categoria: CONTINUIDADES APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNPD

Conforme a discussão realizada no capítulo 2, a definição de uma política de GP reúne os princípios e as ações direcionadas aos recursos humanos da organização. No caso em questão, a constituição da política organizacional de gestão de pessoas vigente foi diretamente impactada pela PNPD, conforme apontado. Entretanto, cabe destacar que não houve rupturas, de modo que a descrição do funcionamento e da caracterização da política de GP da UFRRJ apresenta elementos de mudança mas também de permanência que foram reunidos na categoria **CONTINUIDADES APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA PNPD**, contendo seis subcategorias conforme a Figura 11:

Figura 11 - Continuidades após a implementação da PNPD



Fonte: Elaboração Própria.

Existe a percepção de que há uma **Ausência de planejamento na organização** de modo a orientar as ações das distintas áreas organizacionais. Em parte, essa ausência foi justificada pela inexistência de um plano diretor, tal como o PDI que só começou a ser elaborado a partir de 2006. Entretanto, essa visão persistiu na opinião de alguns entrevistados, após 10 anos da existência do PDI:

A universidade ela não tem planejamento estratégico. Então a gente não tinha referência. [...]Ué a gente realmente não tem planejamento, por isso que dá errado, então a gente precisa planejar, ah (E01,2016).

Agora a falta de planejamento, é um entrave bem grande. Em que sentido você fala? Planejamento institucional, organizacional, estratégico, entendeu? Um plano diretor, não tinha na época. Não se tinha o olhar para o planejamento, né. A área que tinha um planejamento melhor era a área de graduação. Mas as demais áreas, ao meu ver né, não tinha planejamento. A área de gestão de pessoas não tinha, por exemplo. Mas a instituição também não tinha. A área de planejamento da instituição ela não era uma área de planejamento, de desenvolvimento institucional. Era de prestação de contas, de relatórios para acesso à informação e TCU, o Ministério do planejamento. Mas não tinha o olhar de desenvolvimento institucional. E isso atrapalhava. Né, deixa eu ver... e aí o que acontece, isso era refletido em todas as estruturas, então não tinha planejamento... (E01,2016).

Então para mim falta mesmo planejamento, sentar, conversar, o que tem que ser perguntado? O que a gente tem que ver? Que aspecto é importante? Eu não acho que o meu setor dá conta de tudo, eu acho que o seu vai acrescentar, o dele vai acrescentar. Então a gente tem que ter uma visão holística da situação. E isso não tem, não tem. Então para mim o planejamento na verdade não existe (E09, 2017).

Aí o que que faz o setor de planejamento? Ele deveria orientar os setores, mas os setores de planejamento acabam fazendo relatórios do que acontece, muitas vezes são pressão dos órgãos federais e se tornam os órgãos de fazer relatórios. Por isso, simplesmente não conseguem fazer, produzir o nosso plano institucional sim por demanda, que basicamente se baseiam no plano anterior para fazer o próximo quando na verdade a gente deveria ter visão de futuro (E11, 2017).

Associado a essa ausência de planejamento ocorre a **Fragmentação setorial** que resulta da falta de articulação entre as unidades da área de gestão de pessoas:

Mas eu acho que falta muito conhecimento, falta uma gestão macro mesmo, falta fazer com que esses eixos se relacionem. Isso que eu falei para você que é a minha função aqui na XXXX, eu acho que lá não tem a nível macro né? Não tem alguém que olhe para o todo, que mexa as peças, que reúna todo mundo, nesses setores cada um faz do seu jeito, não tem uma comunicação fina e isso prejudica diretamente a gestão [...]. A nossa gestão de pessoas aqui não promove isso. E as pessoas ficam cada uma na sua caixinha e para você ir lá bater na porta para conseguir dialogar, parece que você está querendo invadir o espaço que não é seu. As pessoas têm resistência a isso. Enquanto eu acho que poderia fluir assim, naturalmente, a gente deveria se comunicar naturalmente. Isso não acontece, pelo contrário, há uma resistência das chefias se abrirem ao diálogo. (E09, 2017)

Olha, pelo que a gente observa a gestão dos técnicos administrativos é muito fragmentada e isso é assim até hoje porque você tem assim várias áreas várias tipo organizações dentro da universidade que tentam tipo organizar a questão dos técnicos. (E01, 2016)

As **Descontinuidades administrativas** ocorrem na Organização na medida em que não há uma provisão de soluções para as interrupções inevitáveis no serviço público e que passam a ser experimentadas pela área de desenvolvimento:

[...] porque às vezes você faz um projeto lindo e maravilhoso e aí entra uma greve, três meses, mas quando volta você não retoma aquilo é muito complicado, então qualquer projeto que você faça dentro do serviço público se não tiver a sequência, ele quebra. E aconteceu muito, de a gente começar uma determinada coisa e uma greve de três meses impedir que aquilo continuasse (E06, 2017).

[...] as descontinuidades administrativas, por exemplo, eu saí, a XXXX depois saiu, depois saiu o gestor que veio depois da XXXX saiu, agora tem um outro gestor. Eu sai da Rural [...]. Então assim, é... vários programas que vinham sendo desenvolvidos tiveram que dar uma parada por conta dessas mudanças né (E01,2016).

E o outro problema desse projeto é que ele, a pessoa que instituiu, que foi a XXXX, ela começou muito bem, o projeto avançou muito, mas ela saiu porque ela se desconfortou com a unidade e o projeto ficou...tinham pessoas, grupos, mas não tinha uma pessoa para conduzir (E02, 2017).

A subcategoria **Atuação inadequada dos gestores** reúne aspectos pertinentes à atuação da reitoria, pró-reitorias, diretorias e outras instâncias que respondem pela direção e chefia das unidades sob a organização sob estudo. A **Atuação inadequada dos gestores** expressa ainda elementos associados a características e posturas dos gestores. Para um melhor detalhamento, essa categoria foi desagregada em categorias de segunda ordem, tal como ilustra a Figura 12.

Figura 12 – Atuação inadequada dos gestores



Fonte: Elaboração Própria.

A **Falta de Preparo** dos gestores identificada pelos entrevistados expressa a ausência de formação e de competência dos servidores que assumem posições de direção e chefia. Isso ocorre tanto em função da maneira como os cargos são preenchidos e pela ausência de um planejamento para as áreas no qual não prevê a escolha de servidores com competência gerencial e nem possibilita a capacitação dos gestores. Como resultado, tem-se a condução inapropriada das unidades:

Como os gestores não são preparados, então não tem o olhar gerencial (E01, 2016).

[...] o gestor antes de ocupar o cargo, ele precisa ser capacitado, se isso acontecesse seria muito mais fácil (E02, 2017)

[...] gestores que não tem nenhuma competência para ser gestor, que são colocados lá, é por, é meu amigo eu vou colocar ele, como dizia o reitor “ao meu amigo tudo, ao meu inimigo a lei”, era essa que era o se falar na Rural antigamente, mas hoje mudou muito, o XXXX melhorou bastante a XXXX também, infelizmente ela não desenvolveu mais do que ela pode porque está mal assessorada, no meu ponto de vista. [...] colocou pessoas que não tinham competência (E07, 2017).

Hoje a instituição está falida financeiramente e está falida quanto à estrutura porque as pessoas que podem contribuir não são consultadas na maioria das vezes e as pessoas que não tem tanto a contribuir, que não tem formação para contribuir com a instituição, bem como também não tem formação nem conhecimento, estão lá nos cavalos dos políticos somente para centralizar poder na reitoria, somente para centralizar poder na mão de alguns (E10, 2017).

Então a minha ida para lá [CODEP] foi meio que por acaso, não foi uma coisa, você vai para lá. Foi totalmente por acaso. [...] Aí depois eu entendi, dentre outras coisas, ou você leva do jeito que tem que levar, ou você deixa. E eu optei por deixar, porque senão eu ia acabar adoecendo, e eu não consigo deixar por deixar. Eu gosto de atender a todos, e eu sei que ia acabar tendo problemas no atendimento e eu não gosto de ver um servidor saindo do meu setor não satisfeito por qualquer motivo, eu gosto de atendê-lo (E03, 2017).

No contexto em que não há gestores com formação gerencial e escolhidos de maneira adequada, um outro problema que persiste é a **Falta de apoio às ações da CODEP** por parte de alguns gestores às iniciativas de formação e desenvolvimento do servidor:

Hoje o chefe para deixar o seu secretário sair você suou pra fazer isso. Ele ainda não tem aquele entendimento de que ele vai ficar uma semana sem o funcionário dele, mas ele vai voltar muito melhor (E04, 2017).

Então tá faltando um pouquinho mais assim, digamos, de engajamento da administração, quando eu falo administração é as chefias, as direções, é, nas necessidades reais que os servidores precisam para o desenvolvimento do setor. [...] Porque sinceramente eu vejo, eu vejo um desestímulo muito grande do servidor, tá? Eu vejo uma falta assim, de interesse, sabe? De amor pelo serviço. Hoje eu olho nosso servidor eu vejo como se eles viessem trabalhar com uma certa obrigação (E04, 2017).

Atrapalha muito aquilo que eu falei para você, quando a gestão de pessoas cria cursos para qualificar e o chefe imediato começa a barrar, isso aí é uma coisa muito prejudicial (E07, 2017).

O indivíduo vem com ideias novas, se o chefe não quiser utilizar, ele não vai usar (E02, 2017).

A **Falta de apoio às ações da CODEP** também ocorre na administração superior, entre os ocupantes dos cargos de reitor e de pró-reitores. Entretanto, foram identificados diferentes comportamentos dessa instância que alternam entre o apoio efetivo e a falta de envolvimento com as ações de desenvolvimento:

Então nós fomos falar com esse vice-reitor na época, já tem muitos anos isso, ele falou que se recusava a dar um centavo para a capacitação em uma instituição que tinha todas as áreas necessárias (E08, 2017).

[...] acho que a administração superior é... seria parte dela tentar diluir isso e eu não vejo muito empenho para ser feito isso (E09, 2017).

Eu acho até que a reitoria apoia. Dá apoio para a gente nessas coisas. Nos ajuda no que a gente precisa (E08, 2017).

A despeito do alcance e do impacto das atividades coordenadas pela CODEP e das demais modificações na gestão de pessoas ocorridas após a PNPd, existe a percepção de que a gestão de pessoas na organização é realizada predominantemente de modo tradicional, com a valorização dos aspectos burocráticos e com limitadas ações de desenvolvimento, estabelecendo assim o **Predomínio do departamento pessoal tradicional**:

Bom, hoje a universidade ainda basicamente funciona com o departamento pessoal tradicional. Ainda, infelizmente. O departamento de pessoal ainda tem peso maior na estrutura de gestão de pessoas do que a própria gestão, gestão de competência, gestão no sentido pleno da palavra (E02,2017).

Olha a Universidade ela ainda realiza é... a gestão de pessoas de uma forma ao meu ver da... bem incipiente, bem inicial. Eu acredito que ela tenha que melhorar muito ainda é... mais ainda não tá ainda, é... não tá alavancada, ela tem que melhorar bastante coisa (E03,2017).

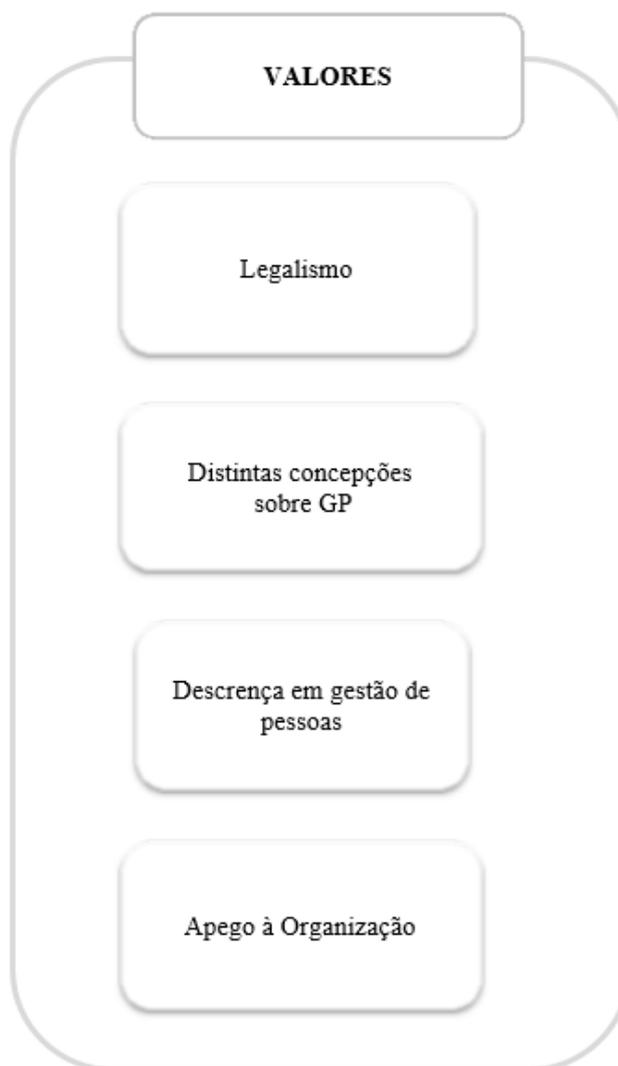
A dimensão do espaço ocupado pelo DP nas ações destinadas à gestão de pessoal em alguma medida está vinculada com as condições nas quais opera o setor de desenvolvimento, a CODEP. Ao mesmo tempo que o setor possui dirigentes com autonomia, nota-se a existência de limitações na sua atuação em função da **Falta de Infraestrutura** do setor:

Olha estrutura, tá? Eu sempre pontuei isso, a gente ainda tá muito carente de estrutura mesmo: Computadores, é... local pra gente poder ministrar as nossas palestras e também de pessoas, hoje lá o setor conta, contava, conta com dois servidores efetivos e dois terceirizados. [...] Pra dar conta disso tudo. Por que a CODEP ela, ela que fica responsável por isso, a PROAD ela só cuida da parte mesmo administrativa da... mesmo de uma forma geral, mas a parte de pessoas é com a CODEP, então a CODEP são só isso, são só quatro pessoas pra esse universo inteiro (E03, 2017).

#### 4.2.3 – Categoria: VALORES

Esta categoria compreende as concepções, os valores, os mitos e crenças dos atores que participam nas ações e nas tomadas de decisões organizacionais destinadas à gestão da força de trabalho. A Figura 13 apresenta as subcategorias de **VALORES**:

Figura 13 - Valores



Fonte: Elaboração própria.

De uma maneira geral, os entrevistados destacam que o funcionamento da Organização se dá pela observância da lei como expressa o **Legalismo**. Por um lado, a lei opera norteando e justificando as ações dos indivíduos. Por outro, a lei limita as iniciativas de propor novos direcionamentos e atividades, colocando barreiras à atuação dos indivíduos que trabalham na gestão:

Mas fazia, até porque existe, a universidade Rural ela tem uma vantagem, ela segue à risca as normas. [...] Então, assim, você sabe o que vai dizer, é assim que procede, você usa o esteio da lei pra justificar sua atitude inicial. Não mas a lei, como a universidade Rural em especial tem esse aspecto legal bem estruturado na mente dele, oh mas a lei fala que é isso ó, e se a lei falou, é isso, então tem que seguir (E01, 2016).

[...] a gente usou a lei muitas vezes para mostrar para ele, “olha, isso tem que ser implementado” (E02, 2017).

Então a gente vai trabalhando com tudo isso aí, mas a administração pública não é livre, ela é escrava. Escrava do sistema, escrava da legislação (E08, 2017).

Em contrapartida nós não podemos fechar os olhos para a legislação e para as normas impostas, nós temos que cumprir os prazos (E10, 2017).

Segundo a teoria institucional, a lei configura um elemento de coercitividade exercida entre atores de um campo organizacional. Entretanto, constatou-se que a atuação de acordo com a lei também representa um modo de agir que independe do conteúdo do instrumento legal. A legalidade é uma postura que define a dinâmica organizacional e se sobrepõe aos demais direcionamentos, até mesmo quando se trata de aprimoramentos na gestão:

Então muitas das vezes algumas coisas que, ah, mas você vê uma Ambev da vida faz isso, isso e aquilo por um servidor, a administração pública não pode, simplesmente não pode por aquilo não é previsto em lei. Então muitas das vezes nós queremos fazer algo, temos umas ideias e nós somos impedidos por causa disso (E08, 2017).

Foram encontradas **Distintas concepções sobre GP**. Uma delas enfatiza as ações para alcançar o bem-estar do servidor, de modo que ele tenha qualidade de vida e se sinta motivado:

Gestão de pessoas é você pegar o indivíduo que trabalha na sua organização, enxergar ele enquanto indivíduo, pessoa, independente do trabalho, enquanto trabalhador, e enxergar a instituição enquanto produz alguma coisa que depende desse indivíduo para produzir, então se você tiver essas três noções e puder correlacionar essas ideias, fazer com que fluam, aí você está gerindo pessoas (E02, 2017).

Para além disso, a gente precisa entender, ver também a questão da qualidade de vida, a questão do suporte no trabalho, porque um técnico ele pode ter as competências, a gente pode conhecer o que precisa, o que precisa ser feito para que esse técnico se mantenha a sua função, ou seja, ele receba as capacitações, mas se ele não tiver o suporte, a estrutura para ele desenvolver esse trabalho ele também não vai conseguir avançar. (E02, 2017)

[...] na questão de servidor, no bem estar do servidor, é... fazer com que ele se sinta motivado ao trabalho. (E03, 2017)

Há ainda a percepção sobre gestão de pessoas numa perspectiva mais restrita, que a vincula com a realização de capacitações pelos servidores:

[...] gestão de pessoas isso é qualificação do servidor (E07, 2017).

O outro entendimento frequentemente associado ao conceito de gestão de pessoas retrata elementos da gestão estratégica de pessoas e, mais especificamente, elementos do modelo de gestão por competências:

Acho que nesse sentido impactaram as mudanças dentro da área de gestão de pessoas, o olhar mais estratégico buscando a questão do planejamento estratégico, das estratégias da instituição, fez com que a gente buscasse esse olhar mais estratégico (E01, 2016).

[...] justamente analisar cada servidor se possível, ver qual é a sua área de formação e colocá-lo no melhor setor pra que ele possa desempenhar melhor o seu trabalho (E03, 2017).

O principal, eu penso hoje, mapear as competências, você precisa conhecer todas as competências de todos os servidores técnicos da universidade para a gente começar a pensar em alguma coisa. (E02, 2017).

[...] é análise correta de cada local onde o servidor tá. Uma análise dos processos que são realizados lá. (E04, 2017).

A concepção sobre gestão de pessoas ainda foi associada a uma ênfase na capacitação conforme previsto no decreto que institui a PNDP:

É necessária essa qualificação, essa capacitação. Você pra melhorar o seu trabalho, pra você ter uma otimização, pra você ter um desenvolvimento melhor, é necessário que as pessoas desenvolvam, né (E04, 2017).

Então, é por isso que eu acho que é tão determinante, mas tão determinante que é um absurdo a universidade não qualificar todo mundo que trabalha com gestão de pessoas, seja num grupo de cinco ou num grupo de quinhentos, todo mundo deveria ser qualificado para fazer isso (E09, 2017).

[...] gestão de pessoas isso é qualificação do servidor (E07, 20017).

Paralelamente a esses entendimentos, coexiste um sentimento expresso como **Descrença na gestão de pessoas**, seja da parte dos TAEs ou dos gestores. Identificou-se tanto uma falta de expectativas quanto um questionamento sobre o potencial das ações de gestão pessoas para agregar ganhos para a melhoria da Organização bem como para o próprio servidor:

[...] as pessoas não acreditam em gestão de pessoas, eles acham que isso é frescura, a grande parte, olha, isso é só uma experiência, não é um dado científico, mas na minha visão grosseira aqui acho que 90% ou mais de pessoas não acreditam que gestão de pessoas possa fazer diferença, que uma gestão de pessoas bem feita pode fazer diferença para a instituição. Então, eles acham que é besteira, que isso não vai influenciar em nada, eu acho que as pessoas não fazem isso, lógico, de maldade, mas acreditam, inconscientemente, talvez que “ah não, é só mandar fazer diferente que vai fazer, é assim”, não funciona assim, essa é a visão que eu tenho, tá? (E02, 2017).

Na nossa época era muito novo, tudo era muito novo, a conversa era, existia uma certa, um certo receio, uma certa sensação de que aquilo era uma conversa, era a mesma conversa que já tinha acontecido antes, então existia um certo freio, então quando a gente iria procurar as pessoas na perspectiva de dar uma certa capacitação ou de conversar, então você percebia um certo freio, a gente até chegou a fazer um trabalho interessante com uma pessoa que já saiu daqui que me ajudou muito, que era ir reunir com as pessoas nos seus devidos lugares para tentar tirar delas o interesse do crescimento. [...] Então, a gente viu coisas bem interessantes para trabalhar, mas tinha nesse primeiro essa posição de não acreditar, de descrédito (E06, 2017).

Além disso, um dos entrevistados julgou irrelevante a modificação da denominação da Pró-reitoria de Assuntos Administrativos para Pró-reitoria de Gestão de Pessoas:

Olha com todo o respeito sabe que eu acho? Eu acho que isso aí é uma bobagem? Por quê? Isso aí é uma discussão que não leva a nada. Pra mim é o seguinte: A nomenclatura ela nesse caso agora foi uma opção dentro do processo estatuinte. [...] Eu acho no fundo, no fundo, por exemplo, a comissão que elegera era recursos humanos. Tá? Ai, votaram em debate esse negócio de gestão de pessoas e tal. Ai, eu pautei. Fomos debater. Ai ficamos um dia inteiro da janela debatendo isso e um dia inteiro da reunião significava às vezes uma vez por mês. Ai eu falei o que eu tô falando agora. Olha vamo falar sério?! Parar com esse negócio viu! Se é pra decidir tem que decidir agora. Não vão ficar perdendo tempo. Tem tanta coisa pra fazer! Caramba!

Tem uma pauta objetiva. [...] Agora vamos ficar discutindo aqui como nós vamos chamar disso?![...] Vamos ver uma coisa pragmática: Qual é o impacto positivo pra comunidade universitária do setor, do segmento técnico administrativo o nome A, o nome B, o nome C? Tá! (E05, 2017).

Uma característica apontada por um dos entrevistados, ressalta a relação que alguns servidores mantêm com a organização e foi classificada como **Apego à Organização**. Além do relacionamento profissional, há uma situação bem peculiar decorrente da experiência pessoal na Organização, seja pelo fato de alguns servidores ou de algum de seus familiares terem se formado na UFRRJ ou por residirem em moradias dentro do campus da UFRRJ<sup>11</sup>. Nesse mesmo sentido, cabe ressaltar o envelhecimento da força de trabalho. As políticas de contenção de recursos no ensino superior até 2002, limitaram de sobremaneira as contratações de pessoal nas IFES de tal modo que essa situação não possibilitou a renovação dos servidores por um longo período na Organização. Essa singularidade, aprofundou a vivência no âmbito organizacional ao possibilitar a interação do indivíduo com questões que extrapolam as realidades profissionais e fortalecem seu vínculo:

Hoje, se qualquer lei que vier com relação à aposentadoria, uma média de 60% dos servidores da rural se aposentam, porque todo o pessoal, é como eu digo, como o pessoal do conselho falava que eu sou o dinossauro da rural, porque a gente viveu a rural nas fases todas (E06, 2017).

Nós temos muitos servidores mais antigos que eu. Nós temos 500 pessoas recebendo aquele abono, que o pessoal apelida de pé na cova? Nós temos imagina 500 pessoas recebendo, é muita gente dentro de uma instituição, todos eles são aposentáveis [...]

E a instituição, ela sofre uma mescla de servidores hoje, pessoal até que é mais ligado em administração chama de geração x, geração y, você tem uma gama muito grande de servidores antigos, eu por exemplo né? (E08, 2017).

A Rural tem vantagens nesse sentido porque muitas pessoas que trabalham lá na universidade, elas têm a universidade como a casa delas, diferente de como acontece com outras instituições, até porque muita gente mora por ali. Então, eles têm um apego à instituição que vale para além do profissional, vai para a família porque seus filhos estudaram ali, seus pais estudaram ali, eles moram ali, então, querer contribuir para o crescimento da instituição, pra eles é importante, embora tenham seus conflitos todos. (E01, 2016)

#### 4.2.4 – Categoria: MECANISMOS DE COERCITIVIDADE

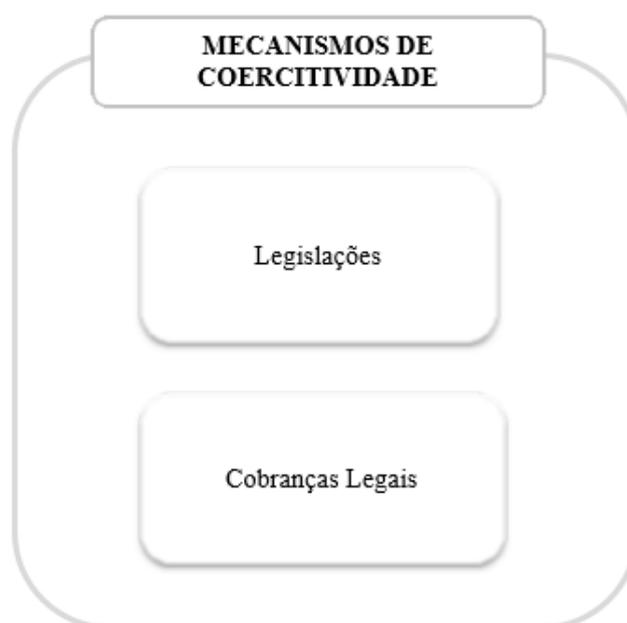
A UFRRJ por ser tratar de uma autarquia federal encontra-se inserida dentro da estrutura da administração pública federal e está submetida a uma série de instâncias, ainda que goze de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Sendo assim, torna-se dependente do Executivo Federal seja pela elaboração de leis ou pelos atos decisórios

---

<sup>11</sup> Essas moradias são denominadas de Próprios Nacionais Residenciais. São unidades pertencentes à União e que integram o patrimônio imobiliário da UFRRJ, que podem ser ocupadas por servidores públicos federais-efetivos, lotados na UFRRJ, no regime de 40 horas/semanais.

das unidades que o compõem, a exemplo dos Ministérios ou ainda pela transferência de recursos financeiros. Caracteriza-se portanto, uma relação de dependência no sentido em que o funcionamento da Organização sob estudo está vinculado a esferas de governo que estão além da sua própria configuração organizacional. Há, desta maneira, a expectativa de que funcionamento seja predominantemente afetado por **MECANISMOS DE COERCITIVIDADE**. A pesquisa revelou como essa dimensão atuou como um elemento de coerção na mudança das ações voltadas à gestão organizacional dos recursos humanos. A categoria **MECANISMOS DE COERCITIVIDADE** foi dividida em duas subcategorias conforme a Figura 14.

Figura 149 - Mecanismos de Coercitividade



Fonte: Elaboração Própria.

A subcategoria **Legislações** reúne legislações que resultaram em modificações nas ações de gestão de pessoas na Organização. Entre as mencionadas pelos gestores, a lei 11.091 (BRASIL, 2005) que instituiu o PCCTAE, o plano de cargos da carreira dos servidores técnicos-administrativos em educação, atrelado à frequência de cursos de formação e ao mérito profissional, teve um impacto profundo na organização. Esse ordenamento promoveu o aumento da capacitação e da qualificação da força de trabalho, paralelamente com ganhos salariais:

A mudança do plano de cargo e carreiras ela impactou de maneira direta a gestão de pessoas, isso trouxe um ganho para a instituição. Quando você aumenta a

possibilidade de ganho monetário, pecuniário do servidor em troca da sua capacitação e qualificação isso é fenomenal, não tem algo melhor. Ele ganha dois incentivos para ele estudar: aquisição de conhecimento e aquisição também de mais recurso financeiro para sua vida e isso aí aumenta a qualidade do serviço prestado da instituição, então isso aí foi um passo muito importante em 2005 para 2006, a implementação do PCCTAE foi algo muito importante (E10, 2016).

A PNDP, promulgada um ano após o PCCTAE, foi outra legislação que trouxe modificações no gerenciamento dos servidores com a Organização da área de desenvolvimento e capacitação. Dentre elas, a criação de uma unidade dentro da PROAD, a CODEP.

Eu acho que de verdade, a criação, justamente o decreto 5.707, que institucionalizou o treinamento e a capacitação de gestores pras Universidades né? Então isso veio, fez com que a Universidade criasse o setor que né, no caso a CODEP que é, é...voltado pra isso, então acho que esse foi um grande marco pra...pros servidores. [Você tem algum conhecimento de como era antes?] Ah, treinamento quase zero, era muito difícil, o servidor ele tinha que buscar por meios próprios se capacitar (E03, 2017).

Agora já na instituição, aí já muda um pouco, porque houve diversas, as legislações a 5707, outras legislações, agora eu não me lembro mais o número que também são de 2006, elas vêm organizando as áreas em ambientes pra ..., inclusive a avaliação daquela titulação e a pertinência com a área de atuação da pessoa, isso impactou a instituição no sentido de melhorar essa capacidade de gestão dessas competências (E01, 2016).

Tanto o PCCTAE quanto a PNDP imprimem novos direcionamentos na UFRRJ e remetem para o conceito de gestão por competências:

Então essas duas leis, tanto plano de cargos e carreira para os técnicos, quanto o decreto, eles estimulam isso, eles conduzem a gestão de pessoas nessa direção de gestão por competência (E02, 2017).

Se por um lado, as legislações do período imprimiram direcionamentos considerados como avanços pelos entrevistados, há também a avaliação de que as mudanças operadas no marco legal referentes ao funcionalismo público prejudicam a gestão, ainda que se tenham observadas melhorias sob alguns aspectos. A frequente modificação das regras dificulta o planejamento de ações e gera inseguranças e frustrações tanto para os gestores quanto para a população atingida pelas alterações legais:

Isso ocorre permanentemente, tá? O Governo parece que ele procura a cada momento alguma coisa pra atrapalhar, tá? [...] Então isso, são situações que atrapalham muito o trabalho, tá? Atrapalham mesmo o trabalho. Essas ameaças constantes de mudança da previdência, você desestimula, você apressa alguém a querer se aposentar. Tem que definir uma regra clara, logo. Mas as regras, elas são mutáveis, a cada curto espaço de tempo ela está sempre mudando, então você entra com uma expectativa, daqui a três anos a expectativa já não é mais, é outra, aí você atrapalha toda, todo, toda a situação, todo esquema (E04, 2017).

O problema, que eu acho, são as mudanças. Que ocorrem muitas mudanças de legislação, principalmente de carreira de técnico, cada dia você tem uma carreira nova, quando a gente acha que já sabe tudo de uma carreira, vem outra. Os técnicos administrativos em especial eu acho que teve evolução (E08, 2017).

[...] as ameaças do governo com a mudança das políticas de aposentadoria e tal, né, toda vez que o governo anuncia que vai mudar as aposentadorias tem um monte de gente que vai dizendo, vou me aposentar, e como a gente já tem um monte de gente em situação semelhante a pessoa não vê estímulo de continuar na universidade pra fazer alguma coisa, então vai pra aposentadoria porque ela vai perder, vai perder pouco (E11, 2017).

A questão das cotas [...], mudou a legislação agora não é mais autodeclarado, é uma comissão que diz se você é negro ou não. Então ficou mais complicado ainda né? [...] A legislação muda em relação ao que caracteriza uma pessoa com deficiência. [...] Então são legislações que a gente precisa estar atento. [...] Então assim, são todas essas interferências externas na legislação que a gente tem que ficar atento (E09, 2017).

Concomitantemente ao impacto das **Legislações**, a Organização era afetada pela ação dos órgãos de controle, como o TCU e a CGU. Tais demandas ocorriam paralelamente às exigências oriundas dos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa dimensão coercitiva foi retratada pela subcategoria **Cobranças Legais**. As ações emanadas dessas instâncias atuavam de maneira a pressionar a Organização para que observe as legislações e preste contas pertinentes às ações previstas na área de gestão de pessoas. Inclusive, a estruturação da CODEP foi intensificada pelas cobranças do TCU relativas ao dimensionamento:

As cobranças do TCU também, fez com que se estruturasse melhor a área de desenvolvimento, porque aí vem as necessidades, precisa fazer dimensionamento pra você saber se a quantidade de pessoas é adequada às demandas do serviço, mas como você faz dimensionamento e o TCU cobrando dimensionamento, vamos estruturar melhor a área de desenvolvimento (E01, 2016).

o funcionamento você sabe, que é tudo controlado pelo TCU, o TCU que controla tudo, o XXXX está pagando, alguma coisa errada que ele fez na lei, ele está pagando, e uma grana boa (E07, 2017).

Só que chegou uma ordem para gente do MEC que não podia mais fazer. Nós aqui o que fizemos? Cumprimos (E08, 2017).

[...] nós temos uma cobrança muito grande do Governo, através do Ministério do Planejamento, através do Tribunal, através da Controladoria Geral da União de CGU, que, eles tão, permanentemente cobrando a qualificação a capacitação dos servidores (E04, 2017).

O funcionamento da organização mostrou-se bastante afetado pelo universo legal, seja pelas pressões coercitivas exercidas pelas **Legislações** ou pelas **Cobranças Legais** dos órgãos de controle. De acordo com a visão dos entrevistados, a Organização não possuía mecanismos para se opor a essas pressões:

Mas o fato é que há uma tendência e hoje também o aspecto da fiscalização dos órgãos, dos órgãos de fiscalização, tribunal de contas, assessoria geral da União, advocacia geral da União, que pressionam a cumprir tudo que vem do MEC. Então algumas coisas que às vezes nem são legais, não são leis, mas simplesmente orientações, entram na universidade como se fossem leis, cumpra-se. [...] obviamente que o sindicato sempre movimentava para tentar contrapor isso, contrabalancear e tal, e criam alguns conflitos que alguns da administração aceitam outros não. Mas o fato é que

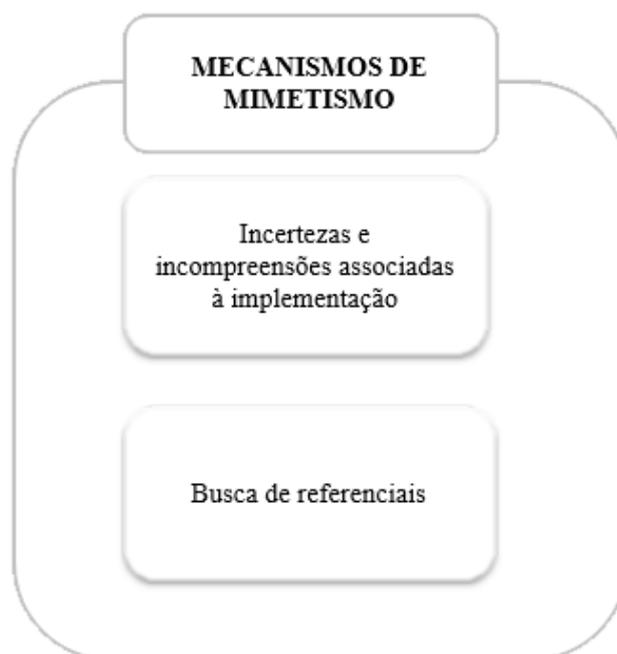
hoje as administrações não têm respaldo jurídico para contrapor tecnicamente alguma coisa, ela não tem uma assessoria adequada. Então eu acho que é isso que faz com que não... todas as ordens vindas do poder central, digamos assim, sejam cumpridas e depois sejam avaliadas se são eficientes, se não são eficientes (E11, 2017).

É procuradoria que hoje é AGU – Advocacia Geral da União, eles nada a ver com a Rural mais, eles são sediados aqui dentro, e o procurador é um cargo de confiança do Reitor, que tem a universidade dialogando, e que criou uma assessoria jurídica com os advogados, que antes de tudo avalia tudinho, porque hoje na Rural tudo que você faz, o próprio conselho diz “Não, antes vamos mandar para projetos para a procuradoria avaliar, para ver se a gente pode votar a favor ou não.”, isso é uma coisa que nunca mudou na Rural, não é (E07, 2017)?

#### 4.2.5 – Categoria: MECANISMOS DE MIMETISMO

A categoria **MECANISMOS DE MIMETISMO** ilustra como as incertezas e incompreensões operaram no processo de implementação da PNDP e como na UFRRJ se atuou na busca de superação das dificuldades nessa nova dinâmica. A Figura 15 apresenta o detalhamento dessa categoria:

Figura 10 – Mecanismos de Mimetismo



Fonte: Elaboração Própria.

As IFES experimentaram dificuldades para executarem as ações de desenvolvimento previstas pela PNDP. O Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006) contém as finalidades, as diretrizes, os instrumentos e a definição de conceitos, entretanto, esses elementos não se mostraram suficientes para a implementação plena da política. A subcategoria **Incertezas e incompreensões associadas à implementação** representa esse aspecto:

Na área de departamento pessoal, que é a área de administração de RH, o TCU, embora ele venha como um órgão fiscalizador, mas essa área já é muito estruturada, já é muito azeitada. Então tem pouco impacto. Eles inclusive ganham elogios do TCU em função da correição dos processos. Né, e servem de modelo, às vezes, para outras instituições. São elogiados nas diversas reuniões. Agora, a área de desenvolvimento, é ... mas isso não é só a Rural não, era ... [...] Era generalizada essa questão [...] e aí você vê que tava todo mundo patinando também na mesma coisa. Uns mais avançados do que outros, uns avançados de forma diferente em relação aos outros (E01, 2016).

Quando o Governo lançou esse tripé, essa lei, esse decreto, ele disse: “você têm que capacitar, qualificar, você têm que fazer isso, aquilo, mas não deu a fórmula. [...] E isso me dá uma fórmula, cada uma fez a sua, no final, na discussão, nós vimos que praticamente todas seguiram o mesmo caminho, tá? Ela, apesar, nós vimos até foi interessante, porque nós vimos que, é, a fórmula que todos buscaram, todos tiveram a mesma ideia, um pouquinho diferente, porque nas reuniões a gente discutia, adaptava uma outra, no final são todas. [...] Algumas saíram da frente, como a Universidade Federal do Paraná, mas nenhuma conseguiu implementar até hoje. Outras acham que terminou, mas não conseguiram implementar, então é uma situação muito complicada, né? E complicada e extremamente interessante, né (E04, 2017).

O peso das **Incertezas e incompreensões** ocorridas na implementação da PNDP está associado com a intensidade da mudança promovida por essa política na Organização cuja administração de pessoal não apresentava ações de desenvolvimento. Por se tratar de uma área recém instituída na organização, as iniciativas de gestão de pessoas enfrentaram algumas dificuldades relacionadas com a proposição e a execução das ações:

[...] você percebia que essa era uma dificuldade porque era uma coisa que não se trabalhava. Então, assim a legislação é recente, de 2006 e elas, as universidades tiveram que se mobilizar para fazer uma coisa que elas não tinham prática em fazer, que era esse olhar para o desenvolvimento de pessoas, não uma administração burocrática da vida funcional do servidor. Então, era uma dificuldade, de maneira geral (E01, 2016).

As **Incertezas e incompreensões** podem também ser melhor entendidas quando se considera a tentativa do MPOG de realizar reuniões com o intuito de discutir aspectos da implementação e buscar instituir um padrão entre as universidades:

[...] e o Planejamento, ele já organizou algumas [reuniões] no passado, organizaram algumas reuniões para discutir como fazer, como implantar, hoje parou infelizmente, mas eles deram no início um *BUM* muito grande lá, logo assim que a CODEP foi instituída lá, 2009/2010, [...]. De uns cinco anos para cá a gente não tem tido mais essas reuniões, tem tido só as cobranças de postura que eles querem, mas não teve em termos para planejar, o ministério de planejamento não tem tido mais isso, essas reuniões que a gente tinha antes essa questão de modelo, enfim, institucionalizar em todas as universidades uma forma padrão e discutir as problemáticas de cada um, isso acabou, infelizmente, mas em outro momento teve (E02, 2017).

Uma das soluções encontradas para superar as dúvidas e dificuldades decorrentes da falta de experiência nessa atuação foi a **Busca de referenciais** em outras organizações. Nessa **Busca de referenciais**, as demais IFES eram preferencialmente escolhidas como *benchmark* pela UFRRJ. Há uma busca de experiências de sucesso e o reconhecimento de algumas organizações como modelos a serem seguidos.

O pessoal busca, cada um, algumas referências que tenham, a gente está construindo a matriz x, aí trouxeram uma professora que aplicou essa matriz num outro modelo de gestão numa universidade (E06, 2017).

É ... sim, de maneira geral, ela está sempre pesquisando até onde eu sei né, então assim, universidade federal do Pará era uma referência pra mapeamento, a UFF era uma referência para desenvolvimento de cursos de capacitação. A gente fez muita visita técnica a UFF. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em educação à distância. Eles são a excelência nessa área. A gente fazia muita pesquisa junto a UFGRS, a Universidade Federal do Paraná também tem uma estrutura muito interessante para área de desenvolvimento de pessoas (E01, 2016).

Atualmente nós fazemos isso, nós buscamos na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Demorou, em 2009 nós fomos em um encontro de gestão de pessoas e, nesse encontro, nós vimos o quanto a UFRN estava avançada nesse aspecto. Então a primeira coisa que nós buscamos foi trazer o sistema de gestão de pessoas da UFRN para cá. Só que ele só começou a ser implantado em 2016, depois de muita luta, nós levamos de 2009 a 2016 tentando convencer todo mundo de que era o melhor (E08, 2017).

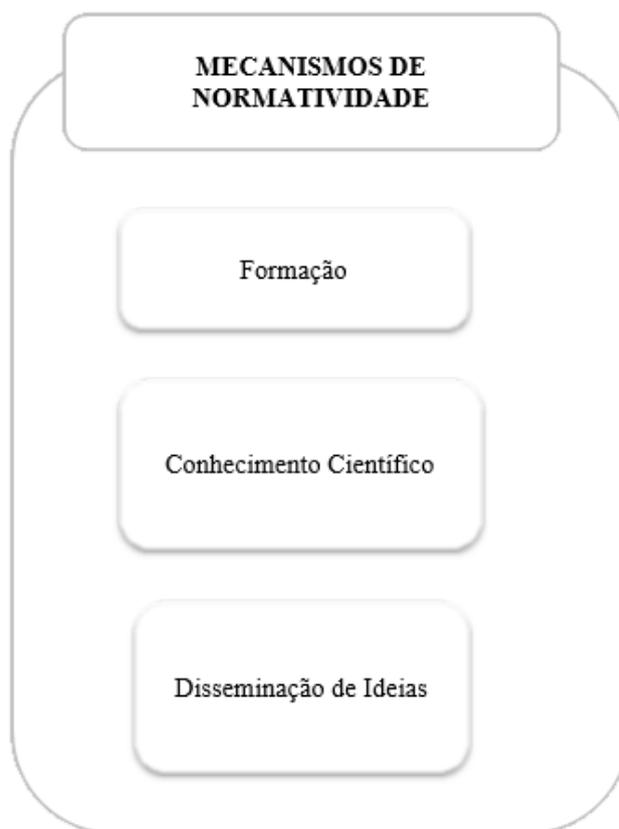
Uma outra coisa também que ocorre nessa área que eu acho muito comum, no meu ponto de vista é o efeito, o efeito, como é que se diz, o efeito de copiar o que o vizinho faz, vamos colocar assim, eu não sei se tem um nome, tá, mas quem são os nossos vizinhos? A Rural, é uma opinião minha tá, a Rural sofre de certo complexo de inferioridade porque ela tem a UFRJ, que parece que tem uma hegemonia né, mas é muito mais complicado administrar lá do que aqui, é, tem a UFF, tem a UNIRIO né, só pra contar as federais, sem contar os institutos. E aí a Rural acaba se guiando ou copiando algumas coisas que dão resultado lá, mas que na hora de implantar aqui nem sempre tem o mesmo, é, acontece da mesma forma. Mas é muito comum a gente ouvir esses dirigentes tal, não porque na Universidade tal foi feito assim, vamos fazer né (E11, 2017).

Logo, deduz-se que além das pressões coercitivas operava também a ação de pressões de natureza mimética sobre a implementação da PNDP na UFRRJ em razão das incertezas vinculadas a sua execução no âmbito da organização.

#### **4.2.6 – Categoria: MECANISMOS DE NORMATIVIDADE**

A categoria **MECANISMOS DE NORMATIVIDADE** representa os meios pelos quais são realizadas intervenções na área de gestão de pessoas da UFRRJ subsidiadas pelas orientações que emanam de áreas do conhecimento e de associações profissionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983), tal como ilustra a Figura 16.

Figura 16– Mecanismos de Normatividade



Fonte: Elaboração Própria.

A subcategoria **Formação** revela como os desdobramentos ocorridos na área de estudos sobre Gestão de Pessoas repercutiram na atuação dos gestores da UFRRJ para a execução das ações de desenvolvimento de pessoas. Percebe-se que os indivíduos estavam engajados em iniciativas de formação, por vezes propiciada pela própria Organização, que promoviam o aprimoramento do conhecimento dos gestores:

Olha de maneira geral, quando eu trabalhava lá na Rural a gente sempre buscava se manter atualizado, não só na questão da área da gestão de pessoas, mas também na questão do planejamento de uma forma geral, porque a área não tinha um planejamento. [...]. E aí para isso a gente se aprofundar em literaturas que nos atualizassem do que essas teorias falavam, quais as abordagens a gente poderia fazer e isso foi bem interessante e trouxe esses impactos. [...]. Mas essas mudanças do, como posso dizer, da área de conhecimento fez com de fato algumas coisas irradiassem. Claro que algumas coisas não se aplicam à realidade do serviço público, mas, algumas coisas a gente conseguia transpor para a atividade de gestão de pessoas, em especial para os técnicos administrativos (E01, 2016)

Então eu acho que a partir do momento que eles investem para que eu saia e tenha a ideia do que é essa área do conhecimento, como é que ela está, que tipo de mudanças aconteceu, ela está preocupada com isso, está preocupada em me qualificar para fazer (E09, 2017).

Então eu acho assim, ter acesso a grande área de conhecimento da gestão de pessoas vai implicar na minha atuação dentro da gestão de pessoas do meu setor ou de um setor maior ou na direção de um instituto. [...] Então, eu acho que eu passei a conhecer melhor a gestão de pessoas aqui, com as qualificações que eles me propuseram a fazer e me incentivaram a fazer (E09, 2017).

As pressões decorrentes da **NORMATIVIDADE** para implementação da PNDP foram realizadas também a partir da **Formação** realizada pela ENAP:

Então assim, quando começou a disseminar o Plano Nacional de Desenvolvimento as instituições começaram a se mexer, então Brasília chamou para muitas reuniões, muitos fóruns, na ENAP também, Escola Nacional de Educação Pública. Então nós tivemos muita gente se capacitando lá. E nós trazemos também pessoas até hoje (E08, 2017).

O fato de ser uma instituição de ensino com a formação de profissionais em áreas correlatas com a gestão imprimiu uma singularidade na implementação da PNDP na UFRRJ:

E na época, o ministério do Planejamento, buscou nas universidades, o seu celeiro de conhecimento, as referências para poder implementar o programa, então as universidades eram mais cobradas nos programas (E01, 2016).

O **Conhecimento científico** produzido em âmbito acadêmico é valorizado e reconhecido como norteador das ações dos gestores:

O nosso mapeamento de processos e competências partiu de um documento científico, de um trabalho científico, cuja metodologia é o que a gente usa hoje para mapear. A metodologia gerou o modelo e esse modelo que a gente usa hoje (E02, 2017).

No contexto no qual propostas de ações eram realizadas pelos gestores, estes enxergavam no **Conhecimento científico** um instrumento para o convencimento da administração superior:

Isso ajuda a convencer o indivíduo gestor a dizer “olha, está aqui, a pessoa já estudou, isso aqui é verdade” e o cara não acredita (E02, 2017).

Aí as pesquisas são importantes, aí você fazer um trabalho científico é importante para você provar, ainda mais na instituição em que grande parte dos líderes da administração são professores e pesquisa para eles tem uma importância enorme. Então se você mostra alguma coisa com pesquisa, eles passam a tirar menos o pé de atrás e botaram pouco o pé a frente, a arriscar um pouco mais (E02, 2017).

Entretanto, nota-se que enquanto centro de produção de conhecimento, a Organização não consegue incorporar plenamente o conhecimento elaborado no seu espaço. Portanto, por vezes, a importância do **Conhecimento científico** está vinculada a sua aplicação na realidade organizacional:

Eu participei de um programa de pós-graduação, de especialização na instituição e vi grandes trabalhos serem defendidos para a formação da turma e não vi nenhum trabalho ser aproveitado e já se passaram quatro anos. Não sei se a instituição consegue olhar para esse conhecimento gerado dentro dela própria e aproveitar isso para melhoria da gestão, para qualificação da gestão (E10, 2017).

Mas eu penso que não adianta gerar conhecimento se não tiver uma vantagem política. O conhecimento pelo conhecimento não leva a lugar nenhum. O conhecimento, ele só é importante quando ele consegue ir para a prática (E02, 2017).

A participação dos gestores em congressos e cursos ganham relevância como canais de **Disseminação de ideias**, uma outra dimensão dos **MECANISMOS DE NORMATIVIDADE**:

Essa capacitação é extremamente necessária, se você mudar a cabeça das pessoas através desses cursos, se esses cursos eles empolgam as pessoas, os resultados faz com que eles se empolguem eles trabalham com mais vontade, porque eles conhecem muito mais, conhecem artifícios, conhecem maneiras de desenvolver aquele seu trabalho, isso você só tende a desenvolver a instituição (E04, 2017).

Podem ser pessoas que saem, fazem capacitação e trazem ideias novas. A capacitação também tem isso (E02, 2017).

A PROAD manda todo ano em Encontro Nacional de Dirigentes de Gestão de Pessoas de Instituições Públicas Federais, [...] pelo menos um de cada área vai. Então eu acho assim, ter acesso a grande área de conhecimento da gestão de pessoas vai implicar na minha atuação dentro da gestão de pessoas do meu setor ou de um setor maior ou na direção de um instituto (E09, 2017).

A **Disseminação de ideias** também ocorria nos fóruns na área e funcionavam como uma oportunidade para troca de informações entre os gestores e na disseminação do conhecimento:

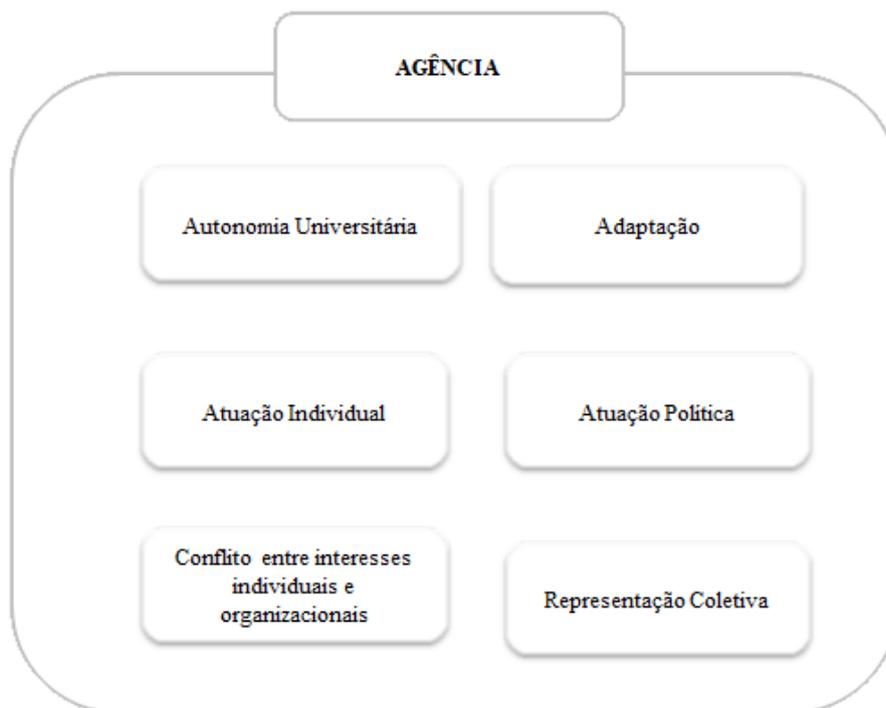
[...] participávamos dos fóruns de pró-reitores e nesses eventos a gente acabava trocando figurinhas, a gente acabava vendo o que deu certo o que não deu, e não era de uma universidade era o que o pessoal levava para discussão, o que o pessoal levava para contribuir, então a gente trazia essas informações com certeza (E06, 2017).

FORGEPS é o Fórum de Gestão de Pessoas que estão envolvidos todos os Pró-reitores ligados a gestão de pessoas e alguns membros da equipe das pró-reitorias de gestão de pessoas ou está ligada a gestão de pessoas, no caso é a PROAD que está ligada a gestão de pessoas. Eu participo com bastante frequência desses fóruns porque eles discutem muito gestão de pessoas e a gente se encontra com outras pessoas de outras universidades (E02, 2017).

#### **4.2.7 – Categoria: AGÊNCIA**

A categoria **AGÊNCIA** agrega subcategorias que revelam aspectos que expressam o protagonismo dos atores individuais e organizacionais na conformação das ações do gerenciamento da força de trabalho, conforme a Figura 17.

Figura 17 - Agência



Fonte: Elaboração Própria.

A **Autonomia universitária** emerge na discussão sobre o impacto das legislações e das cobranças realizadas pelos Ministérios e pelos órgãos de controle no funcionamento da organização. A **Autonomia universitária** na percepção dos entrevistados é confrontada quando há o impedimento de realizações de interesse para alguns segmentos da comunidade acadêmica:

Então é assim que a gente faz gestão, a autonomia universitária ela é muito restrita, e quem não trabalha assim nos muros da administração acha que é fácil, ah, mas a constituição fala que nós temos autonomia universitária. Mas nós somos meio que Big Brother sabe? O MEC está sempre ali controlando via sistema tudo o que a gente faz e o Planejamento junto. O Planejamento não deixa a gente dar um passo além, que vá gerar um orçamento que não está previsto (E08, 2017).

[...] nós ganhamos no supremo, e foi tirado pela orientação normativa de planejamento, que a primeira coisa os recursos da Rural ou departamento pessoal cedeu, a gente brigou muito, gente uma orientação normativa, pera aí, a universidade brigando com a reitora com relação a isso, uma orientação normativa não pode, não pode ser superior a muitas coisas, quebrando a autonomia da universidade (E07, 2017).

Por que eles acham que a gente tem que usar a autonomia universitária para descumprir uma ordem. Mas nós não podemos, sabe por que? Porque hoje tudo que, você faz no sistema, cada pessoa que trabalha na gestão de pessoas hoje tem um token né? [...] Fica o CPF de quem faz, bonitinho lá. Então, se um servidor que trabalha na gestão de pessoas hoje faz alguma coisa errada no sistema, amanhã ele responde um x com risco de perder seu cargo. O sindicato não entende isso. Acha que nós não podemos fazer, não temos que fazer, somos caçadores de direitos. Como que a gente vai caçar um direito que é nosso também? Não existe (E08, 2017).

Assim, os entrevistados entendem que o exercício da **Autonomia universitária** é intensamente delimitado pelas condicionalidades impostas por sistemas de gestão e de orçamento públicos. Nesse sentido, apresenta um elevado potencial de atuar como elemento de conformidade da organização perante às pressões isomórficas e nem tanto como fator de resistência a essas orientações. Entretanto, a **Autonomia universitária** pode ainda ser considerada como fator de diferenciação e mudança das organizações no espaço em que as instâncias de maior poder no campo organizacional delimitam para esse exercício, tal como sustenta Oliver (1991):

A mais nova é a mudança da carga horária, é a luta pela aquisição das 30 horas em turnos contínuos, em turnos de seis horas contínuos, de segunda a sexta, trinta horas, foi acordado pelo ministério do planejamento e fica a cargo de cada instituição aprovar ou não e a nossa instituição já aprovou, está normatizando (E10, 2017).

Uma outra manifestação da **AGÊNCIA** ocorre quando a adesão aos esquemas elaborados por outras organizações não ocorria de modo pleno. Havia a consciência de que deveriam ser adotados modelos que se adequassem à realidade da Organização. A subcategoria **Adaptação** revela como a UFRRJ se relacionava com os modelos estabelecidos no campo das ações de gestão de pessoas:

[...] a gente busca... claro, não para aplicar o modelo do jeito que é, mas entender o que daquele modelo a gente pode usar para nossa realidade, o que que cabe aqui, para a gente conseguir construir algo com a nossa cara é importante sempre buscar esses conhecimentos. (E02, 2017)

É isso buscando a realidade que ela Universidade podia assumir, porque assim é, a gente tinha pesquisa em outras instituições?, tinha. Escola corporativa Petrobras, Escola Cooperativa Banco do Brasil, é a nata da área da educação corporativa, de desenvolvimento de Pessoas dentro de instituições públicas. Mas era adequado à realidade da Rural? Não era [...] Tem coisa que a gente não tinha condição de assumir (E01, 2016).

A UFRRJ, apesar de condicionada pelo denso ambiente legal no qual está inserida, encontra meios de imprimir suas escolhas de forma estratégica pela **Atuação Política** dos seus dirigentes. Desta maneira, consegue realizar ações importantes para o conjunto dos servidores e que irão trazer ganhos para o funcionamento da organização. De forma peculiar, os gestores que possuem cargos na Administração Superior além de uma postura legalista, apresentam uma **Atuação Política** na suas tomadas de decisão:

Então aí entra o papel político. Você tem que ver uma brecha que você pode. Então nessa brecha você tem que levar para o conselho, convencer o conselho que a sua brecha é muito ... Mesmo você sabendo que você não tem certeza que aquilo ou você tem até certeza que você está errado, mas você está brigando por aqui. Você consegue colocar todo mundo aqui em cima. Até que o sistema em Brasília detecta e fecha, você não consegue fazer mais. Então você criou um problema, que você vai atender um grupo grande de servidores, que vão trabalhar felizes para você, para o serviço público (E04, 2017).

Tem, é claro que se há uma mudança de norma, de deliberação e tal, é tem que se ajustar, tem que se ajustar, mesmo que você não concorde tem que se ajustar! Você pode usar os seus espaços pra tentar mudar as normas e tal, a gente sempre fez isso. Eu particularmente, por ter sido [...]. Eu tive mais espaços pra poder interferir e influenciar mudanças. Então, esses espaços vão sendo criados e vai se ajustando (E05, 2017).

A **Atuação individual** revela a agência dos indivíduos e opera como elemento de transformação da realidade organizacional. Em conjunto com as normativas legais, tem-se os direcionamentos impressos pela agência individual dos atores organizacionais no funcionamento da gestão de pessoas:

O porquê você tem um Pró-Reitor e porquê você tem um diretor de DP, o porquê você tem um coordenador de desenvolvimento de pessoas. Por quê? O departamento pessoal ele vai agir fielmente com a lei. O gestor maior, ele é político. Então ele tem que pegar aquela lei e ver a menor brecha que existe e tentar jogar tudo naquilo que ele acha que pode ser, mesmo sabendo que ele está errado. Mas que ele tem uma desculpa para os órgãos de fiscalização lá na frente (E04, 2017).

Aí ele falou assim olha só: “Gestor público tem duas categorias: Têm o fazedor e o não fazedor.” Na educação, fazedor é aquilo e faz aquilo que eu fiz. É buscar a melhoria da instituição, é buscar a melhoria da qualidade, melhorar o alcance social. Aumentar o número de vagas, aumentar os sonhos de formação, bá bá bá. E o não fazedor é aquele que burocraticamente, assina os papéis, que mantém a rotina funcionando. Né, não deixa a peteca cair, mas, também não amplia campo. Não oprime o jogo. Fica só naquela petequinha pra lá e pra cá. [...]. Não faz nada acontecer. Esse, esse é o gestor não fazedor. O não fazedor não corre risco nenhum. Agora, o fazedor ele corre o risco 24 horas por dia. Ele anda as raias da temeridade, é verdade. Sendo no limite ali. Bobear você cai no abismo. Você não pode bobear. Você tem que fazer a coisas acontecerem a beira do abismo. Nas raias da temeridade (E05, 2017).

Há também um componente de agência na Atuação individual de servidores que não ocupavam cargos no topo da hierarquia da gestão universitária e que não contavam com o respaldo do planejamento institucional e, por vezes, nem do apoio da Administração Superior:

Eu não vou responder pela Rural, eu vou responder na minha função, o que eu desenvolvi na Rural, porque o que eu vejo hoje é que a gestão de pessoas está sendo mais uma imposição para quem trabalha com gestão de pessoas do funcionário de base que do que da administração. Está quase que sendo imposta pelos funcionários de base e isso não é uma realidade da universidade Rural não. Quem são os servidores de base? Não, são as pessoas que estão nos cargos menores, que não está na divisão superior. [Mas que participam da gestão?] Às vezes sim, às vezes não. Podem ser pessoas que saem, fazem capacitação e trazem ideias novas. A capacitação também tem isso. O indivíduo vem com ideias novas, se o chefe não quiser utilizar, ele não vai usar. O que eu percebo aqui e conversas com outras pessoas em outras instituições que trabalham na mesma situação que eu, num cargo mais intermediário, num cargo administrativo superior é que eles têm a mesma dificuldade que eu, ou seja, para as coisas acontecerem a gente tem que impor. Hoje na reunião lá com o XXXX eu falei “ meu sonho é que um dia, meu trabalho, eu não tenha que pedir a administração superior para fazer o trabalho, eu quero que a administração me cobre o trabalho, não eu cobrar da administração (E02, 2017).

[...] inclusive foi uma técnica de assuntos educacionais de Nova Iguaçu, a XXXX, que estabeleceu o núcleo de desenvolvimento de pessoas, a partir dos interesses que ela tinha (E01, 2016).

Porque a gente tinha uma sessão pequenininha que fazia isso, mas nós sempre buscamos algum recurso, algum, eu acho que por iniciativa das pessoas mesmo, sabe (E08, 2017).

[...] porque se não fosse a vontade de algumas pessoas, vou ser muito honesta, se não fosse a vontade de algumas pessoas não implantaria [a PNDP] (E02, 2017).

A relação entre o servidor técnico-administrativo e os setores responsáveis pela gestão de pessoas apresentava **Conflitos entre os interesses individuais e os organizacionais**. Essa peculiaridade no relacionamento entre indivíduo e Organização se refletiu nas ações de desenvolvimento provenientes da implementação da PNDP:

[...] a gente entregou esse projeto e custou a ser mexido, porque tinha essa proposta de mexer com as pessoas, de tentar ver o que elas estavam fazendo, tentar mudar, porque esse é o único caminho, você é matemático e está trabalhando na biologia? Então vamos botar você na matemática, e isso é complicado. As pessoas não querem sair dos seus lugares, não aceitam ser mexidas, é como por exemplo um programa da insalubridade, as pessoas acham que a insalubridade é delas, mas na realidade a insalubridade é do local. Se eu estou trabalhando aqui e aqui é insalubre, aqui eu tenho que receber o adicional de insalubridade, uma vez que eu sair daqui eu não tenho mais direito a insalubridade, e as pessoas querem levar junto (E06, 2017).

[...] a gente teve que brigar contra a corrente na verdade assim, contra o superior, contra o pessoal daqui de baixo. [Daqui de baixo você fala quem?] Dos próprios servidores porque eles estavam acostumados a fazer capacitação, por exemplo, do que eles queriam, “ah, vai ter um curso lá na Foz de Iguaçu, eu quero ir”. Então ele nem fazia o curso porque a universidade precisava daquele conhecimento ou que aquele indivíduo precisava daquele conhecimento para contribuir com a universidade (E02, 2017).

[...] Porque senão você ia colocar a pessoa à disposição, livre, sem fazer nada, porque lá no setor eles não queriam, entendeu? E muitas pessoas foram premiadas, por isso, porque ninguém queria. Isso é outra coisa, ninguém quer. E isso é complicado, porque tem servidores que são tão difíceis, que ninguém quer, e num belo dia você encontra a pessoa superdifícil trabalhando num lugar, poxa, se dando super bem, porque ali ela conseguiu de uma forma ou de outra se dar bem, tem coisa que é complicada, tem gente que não quer ver o outro nem pintado de ouro (E06, 2017).

No início, é ... havia tipo ... pra alguns estranhamento, porque antes tudo era muito independente. Antes do advento da política de gestão de pessoas e implementação da coordenação [...]. Então, assim, quando você fala desse olhar dele para o desenvolvimento, em princípio eles ficaram um pouco reticentes, porque antigamente cada um indiscriminadamente procurava seu curso, sua atividade do jeito que queria e quando você passa pelo filtro de um processo, aquele processo de primeiro interno, vamos ver se a gente consegue elaborar internamente, pra depois chegar numa instituição no Ceará, né. Aquela instituição na beira da praia, não querido, isso aí vai ficar pra depois, em última instância, se não tiver outra coisa (E01, 2016).

Um outro aspecto relevante na dimensão da agência refere-se à **Representação coletiva** dos servidores técnicos-administrativos, realizada majoritariamente pelo Sindicato, o SINTUR-RJ. Apesar de ser um órgão que representa uma coletividade, há o reconhecimento que não existe o engajamento de todo o segmento dos servidores:

Mas o fato é que quem representa a expressão política dos técnicos acaba sendo os sindicatos que mesmo que não tenham assim a unanimidade, mas consegue organizar os movimentos e contrapor a propostas da política do governo [...] O sindicato ele tende apoiar tudo que vier em relação as propostas dos técnicos, tudo que tenda a vir da base. Nem sempre da base generalizada, mas daquela base mais engajada que cobra realmente do sindicato administrativos (E11, 2017).

De maneira limitada ocorre a interação entre a **Representação Coletiva**, realizada pelo Sindicato, e as unidades de gestão de pessoas da UFRRJ:

[...] muitas vezes a gente tem dificuldade de aliança com alguém do sindicato. [...]. E a gente tem um pouco de dificuldade de diálogo, a gente não consegue trazê-los, ele [Sindicato] só aparecem quando eles percebem que alguma coisa não está boa, mas participar ativamente das tomadas de decisões, não, não existe, embora eles reconheçam que a universidade avançou bastante no sentido de gestão de pessoas na qualidade de vida dos servidores. Teve um avanço razoável (E01, 2016).

Aí tinha alguém da área de Educação, alguém da Psicologia e era um, e a gente não chamou ninguém do sindicato. Ai por exemplo, nesse momento eles gritam, mas também depois a gente chamou e não apareceu ninguém, então assim, eles têm muita voz para gritar, mas na hora da atitude as coisas não acontecem com muita facilidade, eles têm um pouco de dificuldade de interagir (E02, 2017).

Eu acho que as ações sindicais facilitam também, porque a gente tem agora nos sindicatos, os sindicatos procurando e fazendo uma comunicação muito fina (e09, 2017).

A consolidação da política de gestão de pessoas da UFRRJ segundo os relatos dos entrevistados não encontra na **Representação coletiva** uma instância capaz de participar ativamente e continuamente das atividades desenvolvidas na área. Caracteriza-se então uma relação que se dá ocasionalmente e marcada por embates:

O sindicato sempre foi como é que vou dizer, um adversário, sempre foi um adversário (E06, 2017)

Olha só, é aquela [relação] de amor e ódio, né. O sindicato é uma peça, isso eu estou dizendo por experiência, extremamente importante para você. Por que eles brigam pelo direito das pessoas e te abrem o olho. Se você ter ele como seu amigo, eles vão te dando alternativas para essa briga que eu falei antes, são armas que você pode ter. Então, o sindicato ele é muito muito importante. Se o gestor não tem o sindicato a seu favor, é muito complicado. Mas o ódio também existe quando você faz coisas que você sabe que ali não tem jeito, você tem que entender que para o sindicato tudo tem jeito. Eles até sabem. Os gestores sabem que não tem. Mas é papel deles brigar sempre e você, como gestor, tem que entender que esse é o papel deles. (E04, 2017).

O sindicato está correto em tudo que ele faz, ele tem que lutar, ele tem que peitar. Para isso é o sindicato. As lutas sindicais trabalham para isso. Só que muitas das vezes eles batem de frente com a gestão de pessoas. Ai o que que acontece? Por que? Porque aqui chegou uma norma para agente cumprir e aqui nós não somos um órgão sindical, nós somos um órgão de execução. Nós não temos como discutir, porque tudo hoje é feito via sistema (E08, 2017).

Em um plano mais amplo, externo à Organização, a representação do sindicato nas esferas governamentais possui um forte componente de **AGÊNCIA**:

Então, por isso que não foi coincidência, no meu modo de ver, que depois de cada acordo de greve que surgiu realmente decretos e mudanças que agilizaram a lei, tá.

Não me lembro de ter alguma situação em que o governo simplesmente tivesse alterado, feito alteração na lei sem ter tido algum movimento, alguma situação anterior de algum movimento reivindicatório dos técnicos administrativos (E11, 2017).

Um outro ator que participava na **Representação Coletiva** dos técnicos é a Comissão Interna de Supervisão (CIS) que atua nos processos de enquadramento funcional. Essa unidade, desde a sua origem, está fortemente associada ao Sindicato:

O próprio sindicato que acompanhou atentamente a questão do plano de carreira, logo após o enquadramento, feito por força da lei, militou e fez esforços e atuou junto à Administração Superior para que fosse formada a CIS. Não espanta que os primeiros coordenadores da CIS eram também do Sindicato (E11, 2017).

[...] a gente tem uma outra área lá que eu esqueci o nome, que não é sindicato mas que tem sindicato dentro, e que é como se fosse uma comissão que atua na carreira dos técnicos (E01, 2017).

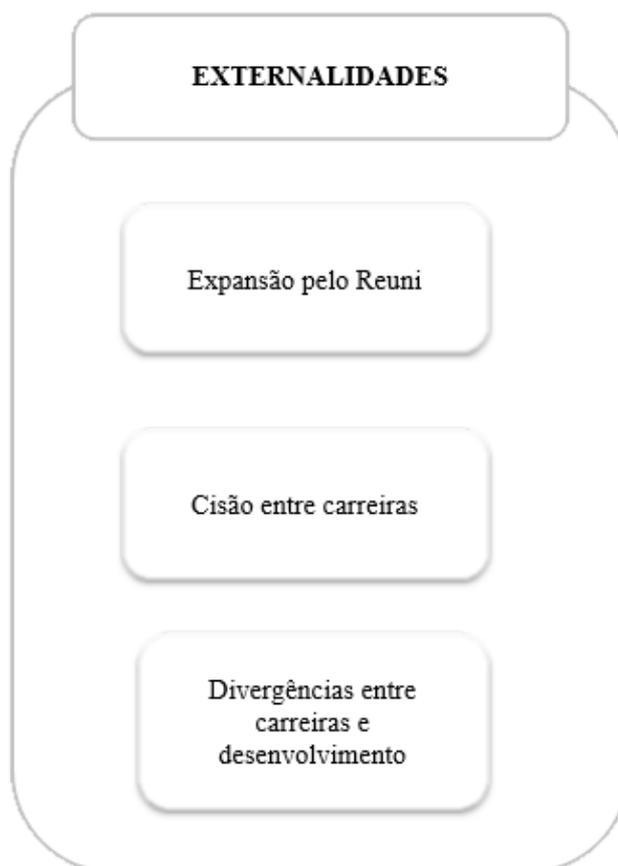
A precarização nas condições de funcionamento experimentada pela CODEP não é uma exclusividade sua no âmbito da Organização. Tais circunstâncias também afetam a CIS:

A CIS não tem espaço físico para trabalhar, não tem pessoal. Os coordenadores da CIS não têm liberação dos seus setores para atuar especificamente na CIS, e aí isso dificulta a gente ter um trâmite mais comum. A CIS hoje ela atua praticamente dando o aval nos afastamentos que são solicitados pelos servidores. O perigo é se tornar um órgão meramente burocrático que faz mais uma passagem no processo que é encaminha a instâncias superiores (E11, 2017).

#### **4.2.8 – Categoria: EXTERNALIDADES**

A categoria **EXTERNALIDADE** engloba fatores cuja deliberação ocorre em outras esferas, mas que trouxeram consequências para implementação da PNDP na Organização (Figura 18).

Figura 18 - Externalidades



Fonte: Elaboração Própria.

A subcategoria **Expansão pelo REUNI** representa os efeitos do crescimento das universidades, tanto em termo de alunos, como o número de servidores:

[...] então nós crescemos em número de alunos, número de servidores, porque você tem que ter técnicos para mover a máquina administrativa senão a atividade de docência não sai. Então assim, nós não recebemos um número grande de servidores, quando o governo fez o Reuni, que começou a ser implantado a partir de 2006, a gente tinha muitas promessas que não foram cumpridas (E08, 2017).

[...] além de você ter as pessoas entrando no momento que estava tendo essa mudança, entravam mais pessoas, que vinham com outros objetivos, com capacitação diferenciada, às vezes até com um nível mais elevado, isso fez um movimento na universidade criando grupos mais focados em determinadas áreas (E06, 2017).

Porque existia o medo de fazer levantamento e como as pessoas iriam reagir ao levantamento de questionário, de pergunta. Se iria ser bem recebido, se não iria. [...] Eu falei ué, as pessoas receberam porque eu cheguei lá dizendo que ia ser dessa forma, as facilidades da universidade nesse sentido, era muita gente nova que tava chegando, aí a gente foi lá perguntou, fez entrevista em cada uma das áreas, com as chefias e as áreas e o pessoal recebeu bem tanto é que estão todos os questionários aí (E01, 2016).

Se por um lado, a **Expansão pelo REUNI** acentuou o cenário de **CONTINUIDADES**, como a **Falta de infraestrutura** na medida em que a UFRRJ não recebeu a quantidade esperada de servidores técnicos-administrativos necessários ao suporte da ampliação das atividades acadêmicas, um aspecto positivo relacionado ao REUNI foi a entrada de servidores com perfis distintos comparativamente aos servidores antigos, além do maior nível de capacitação o que colaborou com a execução das atividades da área de desenvolvimento.

Uma outra **EXTERNALIDADE** é expressa pela **Cisão entre carreiras** de técnico-administrativo e professor, um reflexo da divisão estabelecida entre atividade fim e a atividade meio. Alguns gestores apontam que a visão do técnico-administrativo como uma categoria subalterna ao docente encontra-se disseminada na Organização. Esse entendimento apresenta desdobramentos na condução da gestão de pessoas haja vista que há cargos de direção e de chefia ocupados por docentes:

[...] é a cisão entre carreiras que são diferentes mas que trabalham juntas. Que é docente e técnico. Eles trabalham juntos. Mas como são carreiras diferentes [...]. Como você trabalha com amplitudes de carreiras tão diferentes e que têm focos de atuação diferente. Essa integração, também dificulta. Mas tem como fazer. Mas a mobilização é complicada, é complicada (E01, 2016)

[...] mas existe uma política na rural também, acho que uma política muito conservadora, a Rural é muito conservadora. [Em que sentido?] Em sentido de tudo, principalmente com o técnico. Agora eu vou falar do professor com relação ao técnico, tem professor que acha que o técnico é funcionário dele. A gente sempre prega que vocês são funcionários públicos federais, vocês são técnicos administrativos da educação, vocês não são servidor de professor não “Ah mas vocês estão falando isso mas os meu funcionários...” “Meus funcionários? Como o senhor diz?”. Isso aí também é uma falta de esclarecimento, eu acho que gestão de pessoas tem que passar sim, tem que ter curso de formação até de gestores pra poder aprender o tratamento, porque eu acho que é muito arcaico e muito conservador (E07, 2017).

E é uma fala comum, de mais de noventa por cento dos docentes que eu converso, falam: “os servidores da universidade, os servidores da universidade...” E estão se referindo aos técnicos, mas eles também são servidores. Então isso parece bobo, mas não é não. Isso representa coisa à beça. Então assim, na verdade há um entendimento que eles estão ali para servir ao docente, a atividade fim é aquilo que o docente faz, o técnico é só atividade x. E como atividade x, ele está ali para me servir então eu vou dizer o que eu quero, como deve e como funciona. E não é assim, primeiro que nenhuma lei diz isso. Esse discurso é um discurso enraizado a partir eu não sei de onde. Porque não tem nada que sustente esse discurso. A gente tem a 8112 que rege todo mundo. Rege o técnico, rege o docente, rege todo mundo. Rege o servidor, então assim, não tem, essa diferenciação que se faz prejudica muito o trabalho e não se sustenta em lugar nenhum (E09, 2017).

A **Divergência entre carreiras e desenvolvimento** como uma **EXTERNALIDADES** ocorre entre o plano de carreira dos servidores e as ações de desenvolvimento. O PCCTAE instituído pelo Decreto 11.091 (BRASIL, 2005) estabelece o plano de cargos e carreira dos servidores técnicos-administrativos e associa a capacitação à progressão, de modo que o acúmulo de horas em cursos possibilita o avanço na progressão e ganhos salariais. Já a PNDP

vincula a capacitação à gestão por competências, ou seja, a formação deve ser provida para promover a adequação do servidor às atividades que desempenha. A Divergência ocorre na medida em que nem sempre os cursos realizados para se alcançar a progressão possibilitam o aprimoramento de competências necessárias à realização da atividade funcional ou, ainda, depois de ter alcançado a progressão, não há incentivos para estimular a capacitação visando o desenvolvimento de competências:

Tem a própria carreira dos técnicos, como te falei, que a vinculação de uma progressão à carga horária faz com que o olhar do técnico volte muito a essa carga horária e não ao desenvolvimento de competências, mas o que esse desenvolvimento de competências pode fazer pra que ele ganhe determinada progressão. Quando alcança a progressão, é muito da motivação da pessoa pra fazer. Então, isso é ... tem implicações (E01, 2016).

Um outro desdobramento dessa **Divergência entre carreiras e desenvolvimento** cria dificuldades para a Organização alocar os servidores tendo por base as competências desenvolvidas na capacitação:

[...] eu podia levantar as necessidades de um setor e levantar a capacitação das pessoas que estava ali, e daí? O que eu iria fazer? Eu não podia, tipo assim, eu preciso de um secretário, e o que eu tenho? Eu tenho um técnico, um porteiro, isso acontece muito né, você ter uma pessoa que não está com a formação adequada para aquele cargo, mas acaba funcionando para aquele cargo. [...] tem um setor que eu trabalhava que tinha uma veterinária, ela era assistente de administração, auxiliar de administração, mas ela era veterinária, com mestrado, entendeu? Aí o que você faz? Ela já não era mais técnica, ela já não queria mais mexer com aquele serviço pelo qual ela entrou na universidade, então é complicado, você cria uma condição da pessoa melhorar o seu nível e depois não dá a ela a condição de ela entrar, quer dizer não tinha sentido colocar a veterinária no local né? Mas assim, você tem que capacitar as pessoas para aquela função, mas tem dar a condição para ela de crescer ali dentro (E06, 2017).

Se você faz uma capacitação por “x” horas você ganha uma promoção porque você fez tantas horas de capacitação [...]. Mas pela constituição você não pode ocupar, desempenhar nenhuma função, as suas atividades diárias não podem ser fora do cargo pelo qual você foi contratado. Então isso acaba dando um pouco de...meio controverso. Se você faz gestão por competência e estimula o crescimento profissional de indivíduo via capacitação e via qualificação, por outro lado você não poder usar esse conhecimento que a instituição ofereceu para o dia a dia, acaba sendo uma coisa que, um embate entre as leis. Isso já foi discutido em algum momento pelo Ministério do Planejamento, mas depois eles pararam de discutir e ficou por isso mesmo (E02, 2017).

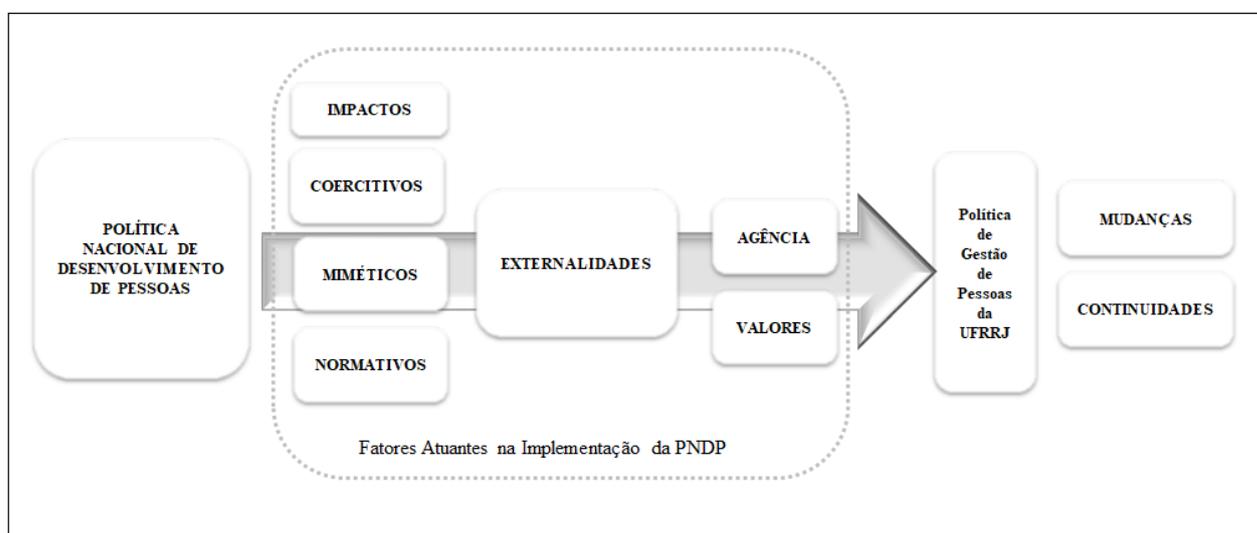
Apesar da proximidade entre a promulgação dos decretos que instituíram o PCCTAE e a PNDP, com diferença apenas de um ano, os legisladores não contemplaram orientações para as situações nas quais o servidor alcança uma capacitação superior ou distinta daquela exigida pelo cargo. Essa **EXTERNALIDADE** gera dificuldades para os gestores que precisam administrar insatisfações e acomodações por parte dos servidores.

A próxima seção se dedica a apresentar uma discussão empírico-conceitual e relaciona os resultados da pesquisa de campo com os objetivos definidos nesta tese.

### 4.3 Discussão

O objetivo geral desta tese consiste em analisar como as mudanças decorrentes da implementação da PNDP na UFRRJ podem ser consideradas como um processo de isomorfismo institucional na medida em que provocou modificações na Organização na direção do que foi proposto pela legislação que instituiu a própria PNDP e pelos valores disseminados no ambiente institucional. A Figura 19 contém um esquema que resume a dinâmica dos fatores intervenientes nas mudanças provocadas pela PNDP nas políticas e ações de GP na UFRRJ.

Figura 19 - Fatores atuantes do processo de implementação da PNDP na UFRRJ



Fonte: Elaboração própria.

Conclui-se com base nos depoimentos das entrevistas que a implementação da PNDP, uma política pública, não foi condicionada somente pelos parâmetros e pelas diretrizes contidos na lei que a instituiu. Portanto, além das pressões isomórficas coercitivas que emanaram da legislação para promover modificações na Organização, atuaram nesse processo particularidades da UFRRJ expressas por valores e pela agência dos seus atores, além de circunstâncias geradas por externalidades associadas ao funcionamento das universidades. Como resultado da interação desses fatores, se observou que as mudanças contemplavam além das necessidades colocadas pelo aperfeiçoamento da política de gestão de pessoas da organização, direcionamentos originados no ambiente organizacional no qual a UFRRJ está inserida. Como consequência, a PNDP não foi implementada por completo no âmbito da UFRRJ, de modo que se encontram nessa organização significativas mudanças na condução da gestão de pessoas com elementos que impossibilitam o avanço da implementação da política.

➤ **Identificar as modificações introduzidas na política de gestão de pessoas de uma Universidade pública federal para a consecução dos objetivos traçados pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas**

A implementação da PNPd na UFRRJ ocasionou modificações na sua estrutura organizacional, seja com a criação de novos departamentos, bem como nos procedimentos adotados e nos valores referidos pelos gestores. Nesse sentido, verifica-se que tais mudanças ocorreram em razão do isomorfismo institucional na medida em que a Organização buscou se adequar ao seu ambiente institucional frente às pressões institucionais deflagradas pelo Decreto 5.707 (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O Quadro 10 apresenta as modificações observadas.

Quadro 10 – Mudanças na política de gestão da UFRRJ

<b>Categoria:Subcategoria</b>	<b>Definição</b>
MUDANÇA: Criação do setor de Capacitação	Setor de Desenvolvimento com as seguintes características: ações com efetividade e visibilidade; uma atuação com autonomia e voltada à coletividade dos técnicos; embates com outras instâncias organizacionais; parcerias com IFES e Servidores.
MUDANÇA: Institucionalização da Capacitação	A oferta de capacitação tornou-se um programa institucional destinado a todos os servidores.
MUDANÇA: Orçamento	Previsão anual de recurso financeiro destinado às ações de capacitação.
MUDANÇA: Gestão dividida em administração de RH e desenvolvimento	Segmentação ocorrida na área responsável pelo gerenciamento da força de trabalho da UFRRJ.
VALORES: Distintas concepções sobre GP	Conjunto de ideias relacionadas com a qualidade de vida do trabalhador, bem estar no trabalho, participação e comprometimento. Gestão por Competências.

Fonte: Elaboração própria.

Em 2009, após três anos de edição do Decreto 5.707 que instituiu a PNDP, a UFRRJ modificou sua estrutura de acordo com a subcategoria **Criação do setor de Capacitação (MUDANÇA)**, denominado de Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (CODEP), para executar as ações previstas nesta legislação. Apesar de possuir uma unidade de Departamento de Pessoal, a decisão organizacional foi a de constituir uma nova instância organizacional que ficaria responsável pelo planejamento e pela oferta de capacitação aos servidores. Compreende-se essa escolha na fala dos entrevistados:

O gestor de departamento pessoal ele não tinha um foco para nossa área até porque ele não entendia exatamente a área de desenvolvimento então a gente realizava os trabalhos muito de forma independente prestando conta para o pró-reitor (E01, 2016).

Nesse mesmo sentido, se coloca a mudança na relação da organização com o servidor a partir da subcategoria que representa a **Institucionalização do Programa de Capacitação (MUDANÇAS)**. Cabe destacar que a partir desse Programa de Capacitação, a UFRRJ adota uma política voltada para a coletividade dos técnicos por meio de uma atividade que era anteriormente realizada a partir de demandas individuais e não organizacionais. Os parâmetros sob os quais se assenta o Programa de Capacitação foi descrito no PDI 2006-2013. Embora se pontue a exigência técnica de qualificação e capacitação dos servidores, ressalta-se que as ações previstas para esse fim deverão ser realizadas de acordo com diretrizes estabelecidas não pelas necessidades da organização, mas sob orientações dos órgãos superiores:

Esta evolução naturalmente, se faz acompanhar por exigências diferenciadas e crescentes de qualificação e capacitação dos servidores que só poderão ser atendidas mediante uma política específica direcionada a essas demandas, em consonância com as diretrizes emanadas dos órgãos superiores (PDI UFRRJ, 2006).

Entre os pontos destacados no PDI 2006-2011, os entrevistados mencionaram apenas a criação da CODEP e o Programa de Capacitação. Não foi realizada nenhuma menção às demais atividades previstas. Portanto, conclui-se que foi limitado o alcance das mudanças operadas no âmbito organizacional, a despeito do planejamento elaborado segundo revelou a análise documental.

A subcategoria **Previsão de orçamento para capacitação (MUDANÇAS)** representa a destinação de recursos financeiros exclusivamente destinados à capacitação dos servidores. Foi uma significativa mudança que colaborou para a consolidação do Programa de Capacitação e da própria PNDP na UFRRJ. Essa sustentabilidade financeira evidencia a presença dessas atividades na agenda organizacional independentemente da discricionariedade dos gestores, conforme expressou a fala de um dos entrevistados:

Antes era pedia assim “você, é, trabalha aonde? Ah, com o professor XXXX. Você pode ir. Ah, você trabalha com a professora XXXX, não. XXXX não, você não pode sair não, sinto muito. Vai ficar lá”. É, entendeu? Antigamente era na amizade, hoje não, chego no pedido é atendido (E04, 2017).

A subcategoria **Gestão dividida em administração de RH e desenvolvimento (MUDANÇAS)** é uma outra evidência que surgiu na visão dos entrevistados que sinaliza a mudança organizacional na qual se contempla o desenvolvimento dos servidores. A UFRRJ é uma organização centenária, mas apenas nas vésperas de completar 100 anos de existência apresentou uma política de aprimoramento destinada aos seus servidores.

A subcategoria **Distintas concepções sobre GP (VALORES)** representa os entendimentos dos entrevistados alinhados com a concepção sobre gestão de pessoas sob uma

perspectiva estratégica disseminada no plano formal da APF. O conceito de Gestão por Competências foi colocado como uma imposição a UFRRJ, pois ele orienta as disposições do Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006). Por essa razão, conclui-se que a forma como a UFRRJ modificou a condução da gestão da sua força de trabalho ocorreu por mecanismos de isomorfismo institucional e não por uma decisão de requisitos técnicos.

➤ **Analisar a relação entre a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e elementos do ambiente institucional**

De acordo com Scott e Meyer (1994), as organizações estão enraizadas em um ambiente constituído por instituições que regulam e normatizam o funcionamento e a estrutura das organizações. O ambiente institucional traduz o repertório de regras, convenções, valores, mitos e crenças dos atores que operam nas ações e nas tomadas de decisões organizacionais. Segundo Carvalho e Vieira (2003, p.31), o funcionamento das organizações em termos de políticas e ações não é entendido apenas por “seus aspectos fundamentais na dimensão formal, em seus objetivos declarados e na realização de seus produtos”. Justifica-se dessa maneira, identificar que valores estão presentes no ambiente institucional e que são refletidos nas decisões a respeito da política de GP da UFRRJ, conforme ilustra o Quadro 11.

Quadro 11 – Valores presentes no ambiente institucional no qual se insere a Política de GP da UFRRJ

<b>Categoria/Subcategoria</b>	<b>Definição</b>
VALORES: Legalismo	Compreensão de que o funcionamento da organização se dá pela observância da lei. De modo que a lei opera norteando e justificando as ações dos indivíduos e impondo limites às iniciativas.
VALORES: Descrença em gestão de pessoas	Falta de expectativas e um questionamento sobre o potencial das ações de gestão pessoas para agregar ganhos para a melhoria da organização bem como para o próprio servidor.
VALORES: Distintas concepções sobre GP	Conjunto de ideias relacionadas com a qualidade de vida do trabalhador, bem estar no trabalho, participação e comprometimento. Gestão por Competências.
VALORES: Apego à organização	Relação que alguns servidores mantêm com a organização que está além relacionamento profissional e que reflete a experiência pessoal desenvolvida na organização.

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que foram identificados poucos valores que permeiam a dinâmica da política de gestão de pessoas da UFRRJ. Isso pode ser explicado pelo fato de que a gestão de pessoas concebida como um campo específico de atuação e planejamento organizacional possui um curto período de existência na UFRRJ. Desse modo, não foi possível distinguir uma variedade de elementos presentes no ambiente mais amplo no qual se insere a política de gestão de pessoas

da UFRRJ, seja pela dificuldade de externalização ou pelo relacionamento incipiente entre a organização e o próprio ambiente. Além disso, o predomínio do Departamento de Pessoal como unidade responsável por questões relacionadas à gestão de pessoas e a fragmentação setorial colaboram com uma reduzida interação entre os indivíduos que atuam na gestão pessoas na perspectiva do desenvolvimento do servidor.

A subcategoria **Legalismo (VALORES)** ilustra a afinidade dos entrevistados com o princípio da Legalidade, expresso caput do art. 37 e ainda com um dos deveres do servidor declarado no art. 116, inciso III da Lei 8.112 (BRASIL, 1998): *observar as normas legais e regulamentares*. Essa postura legalista também foi identificada na produção do documento do PDI, conforme apontou a análise documental a partir da frequente menção da legislação no conteúdo do PDI. Assim sendo, em certa medida, era esperado que os servidores responsáveis pela gestão de pessoas da UFRRJ tendessem a adotar ações de modo a dar cumprimento ao Decreto que instituiu a PNDP. Entretanto, a consecução da PNDP não depende apenas de atos individuais, mas de fatores que envolvem decisões organizacionais e de outras conjunturas.

Se por um lado existe esse posicionamento relacionado a uma postura legalista, o conteúdo da política esbarra em um outro valor presente entre os entrevistados, segundo a categoria **Descrença em gestão de pessoas (VALORES)**. A ausência de políticas destinadas ao corpo de servidores técnicos administrativos da UFRRJ por um longo período colaborou para a falta de expectativas desse contingente e uma descrença em ações que contemplassem melhorias para a categoria. Nesse sentido, a atuação dos gestores que buscavam implementar as diretrizes da PNDP, por vezes encontrava dificuldades na mobilização do conjunto dos servidores, dos Diretores e dos Chefes de Departamento.

Entre os entrevistados foram encontradas ideias distintas relacionadas ao entendimento sobre gestão de pessoas que inclui elementos valorizados a partir da década de 70 como qualidade de vida do trabalhador, bem estar no trabalho, participação e comprometimento (WALTON, 1980). Os gestores também mencionaram aspectos vinculados à gestão estratégica de pessoas (WRIGHT; McMAHAN, 1992) e à gestão por competências, de modo a contemplar como as competências do servidor se coadunam com os processos de trabalho da Organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Há ainda quem contemplates a gestão de pessoas de um modo mais restrito, associando-a unicamente à realização de capacitação. Essa **Diversidade de Concepções sobre GP** dificulta a consolidação de um direcionamento único e geral sobre a política de gestão de pessoas da UFRRJ que possa ser disseminado na Organização de modo a minimizar as resistências e descrenças entre os servidores.

O apego à Organização é um valor que reflete uma singularidade da UFRRJ e que não necessariamente decorre de uma interação com o campo organizacional, mas dos relacionamentos experimentados pelos servidores no âmbito da organização.

➤ **Caracterizar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas na UFRRJ a partir dos mecanismos de isomorfismo institucional;**

A pressuposição de que a implementação da PNDP pode ser compreendida como um processo de isomorfismo institucional decorre da conclusão de que as mudanças operadas na Organização ocorreram pela ação dos mecanismos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A mudança resultante de mecanismos isomórficos coercitivos pode ser predita por dois fatores, o primeiro diz respeito ao grau de dependência entre as organizações e a segunda é relacionada ao grau de centralização do fornecimento de recursos. Na medida em que a UFRRJ é uma unidade da APF, seu funcionamento encontra-se intensamente atrelado às diretrizes emanadas daquela instância, a exemplo da legislação. A subcategoria **Legislações (COERCITIVIDADE)** representa o conjunto de normativas legais que operaram modificações no âmbito da gestão da força de trabalho da UFRRJ, em especial a PNDP. Também está incluído nesse tópico o Decreto 11.091 (BRASIL, 2006) que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras dos Técnicos-Administrativos em Educação e deliberou sobre aspectos relevantes da capacitação desses servidores.

Quadro 12 – Mecanismos de Isomorfismo Institucional

<b>Categoria/Subcategoria</b>	<b>Definição</b>
MECANISMOS DE COERCITIVIDADE: Legislações	Legislações que resultaram em modificações nas ações de gestão de pessoas na organização.
MECANISMOS DE COERCITIVIDADE: Cobranças legais	Cobranças dos órgãos superiores e de controle de modo a pressionar a organização para que observasse as legislações e prestasse contas pertinentes às ações previstas na área de gestão de pessoas.
MECANISMOS DE MIMETISMO: Incertezas e Incertezas e incompreensões associadas à implementação	Mudanças resultantes da presença de incertezas no ambiente institucional bem como de incompreensões acerca de tecnologias organizacionais.
MECANISMOS DE MIMETISMO: Busca de Referenciais	Adoção de estratégias desenvolvidas por organizações que são reconhecidas como exitosas ou que possuem legitimidade na proposição de linhas de ação.
MECANISMOS DE NORMATIVIDADE: Formação	Mudanças por orientações que emanam de áreas do conhecimento e de associações profissionais.
MECANISMOS DE NORMATIVIDADE: Conhecimento Científico	O conhecimento produzido em âmbito acadêmico é valorizado e reconhecido como norteador das ações dos gestores.
MECANISMOS DE NORMATIVIDADE: Disseminação de ideias	Mudanças motivadas pela participação dos gestores em congressos, fóruns e cursos.

Fonte: Elaboração própria.

O segundo fator de predição de isomorfismo coercitivo prevê que quanto maior for a centralização no fornecimento de recursos, mais a organização tende a se assemelhar a organização da qual depende. A UFRRJ, enquanto uma autárquica federal depende exclusivamente dos aportes do governo federal, nesse sentido, a forma como realiza a sua gestão de pessoas tende a passar pelo processo de homogeneização em relação ao estabelecido pelas instâncias superiores e nem tanto com os modelos difundidos no campo organizacional ou ainda com base nas suas necessidades operacionais.

O Decreto nº. 5.707 (BRASIL, 2006) não apresenta previsão de qualquer sanção para o caso do seu não cumprimento, nem mesmo qualquer restrição de transferência de recursos. Entretanto, o *enforcement* dessa legislação observado na Organização sob estudo ocorreu pela ação dos órgãos de controle. A subcategoria **Cobranças Legais (COERCITIVIDADE)** reúne essa atividade exercida pela CGU e pelo TCU que colaboram com a modificação da organização segundo os imperativos legais através da fiscalização.

DiMaggio e Powell (1983) postulam que a dependência de uma única fonte de recursos e a interação com as agências governamentais contribuem para a homogeneização por mecanismos coercitivos do campo organizacional como um todo. Apesar da presente pesquisa

contemplar apenas uma organização do campo, tem-se a expectativa de que no campo da política de gestão de pessoas das IFES constituídas como autarquias, em razão da semelhança da sua natureza jurídica, estejam presentes as pressões exercidas pela **Legislação e pelas Cobranças Legais**.

A implementação da PNDP na UFRRJ foi caracterizada pelas incertezas relacionadas com algumas das suas premissas, a exemplo da gestão por competências. Apesar da legislação apresentar uma definição para esse conceito, há uma variedade de entendimentos associados a essa noção na área de gestão de pessoas (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Ademais, também não existe uma ideia unificada sobre o significado da gestão de pessoas dentro na Universidade. Conforme apontado por Camões e Meneses (2016), a PNDP tem um elevado nível de ambiguidade em razão das metas estabelecidas e dos insuficientes indicadores para avaliação dos resultados da política. No inciso I do art. 1º do Decreto nº. 5.707 (BRASIL, 2006), foi pontuado como a primeira finalidade da PNDP “a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos”. Diante da amplitude dessa proposta, não foram especificados indicadores para mensuração do impacto da política nessa dimensão.

Nesse mesmo sentido, os entrevistados relataram dúvidas em como realizar a gestão da capacitação por competências, sobretudo, pela ausência do mapeamento de competências da Organização:

A dificuldade é que essa, nem nós nem a maioria das instituições não consegue mapear adequadamente os dispositivos para justificar que, eu preciso de tantos técnicos no laboratório, tantos auxiliares de laboratório. [...]– a universidade tem um setor agora de mapeamento que está tentando refazer esse mapeamento, mas que esbarra numa série de problemas burocráticos em situação de maneira de fazer por tradição. [...]Então, no momento a gente tem instalado inclusive na sala que seria da CIS, a gente tem instalado um setor do mapeamento que busca levantar. Esse setor já está a uns 3 anos, porque ele começou já na sala da CIS nesse período da minha gestão, e não conseguiu mapear um setor da universidade, uma área da universidade de uma maneira que possa já fornecer informações para o próprio DP, por exemplo. Porque se perde em questões de... você faz uma entrevista com um técnico ali e quando vai perceber aquele técnico já não está lá, pessoas que aposentam, setores em determinado momento estão subordinado a uma determinada pró-reitoria, depois passam para outra, enfim essa dificuldade da dinâmica do dia a dia faz com que não haja uma organização no planejamento adequado (E11, 2017).

Por exemplo, gestão por competências, a gente não mapeou todas as competências, a gente mapeou algumas. Quando a gente ai fazer concurso, a gente não considera as competências. [...] A forma como a gente seleciona os técnicos não atingem os objetivos da instituição. Não contribui muito, você coloca uma pessoa e precisa quase que refazer todas as competências dela para poder desempenhar aquele papel que ela está desempenhando [E02, 2017).

As dificuldades em realizar o mapeamento das competências dos servidores geraram um ambiente de incerteza e de resultados com custo elevado, pois ocorreu o desgaste das unidades envolvidas em atividades que não geraram o esperado de com acordo com as

expectativas criadas a seu respeito. Conforme apontou o entrevistado E11, os resultados do mapeamento não condizem com o seu investimento em termos de tempo. Essas implicações são representadas pela categoria **Incertezas e incompreensões associadas à implementação**.

Diante dessa conjuntura, a UFRRJ buscou se assemelhar a outras que são reconhecidas em seu campo de atuação a partir do compartilhamento das soluções implementadas em outros domínios. Foi frequentemente mencionada a necessidade do MPOG apresentar um modelo de como implementar a PNDP, o que sinaliza a busca de respostas padronizadas perante as incertezas associadas à PNDP e assim assegurar legitimidade ao processo.

De acordo com os preditores de mudança isomórfica definidos por DiMaggio e Powell (1983), no nível organizacional verifica-se na UFRRJ uma incerteza em como relacionar os meios e os fins da PNDP em seu âmbito no que tange a questão do mapeamento das competências que deveria servir de base para a gestão das capacitações. Com relação aos preditores de mudança isomórfica no campo, não foi possível mapear modelos existentes em função do escopo da pesquisa desenvolvida. Porém, os entrevistados mencionaram frequentemente a dificuldade em encontrar alternativas entre as demais IFES, o que aumentaria o potencial de mimetizar um formato específico desenhado pelo governo:

Nenhuma Universidade fez isso até agora, depois de dez anos que tem essa lei, nenhuma delas, tá (E04, 2017)?

Foram identificadas no processo de implementação mudanças justificadas por pressões normativas resultantes das orientações que emanam das áreas do conhecimento e das associações profissionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Nessa dimensão, operam no âmbito da UFRRJ pressões decorrentes da **Formação (NORMATIVIDADE)**, do **Conhecimento Científico (NORMATIVIDADE)** e da **Disseminação de ideias (NORMATIVIDADE)**. Tais elementos refletem os preditores definidos por DiMaggio e Powell (1983) relacionados com a importância das credenciais acadêmicas e da participação em associações, no nível da organização, e com o grau de profissionalismo e estruturação do campo.

Há uma estreita relação entre a finalidade da Organização que contempla a produção de conhecimento e os fatores de normatividade que operam também pela valorização de saberes específicos. Como resultado, é possível encontrar na fala dos entrevistados elementos associados com as tendências do *mainstream* da área de gestão de pessoas. Se por um lado o conhecimento adquirido nas formações é valorizado como norteador do desenvolvimento das ações organizacionais, a participação em associações e em congressos se mostrou como arenas de trocas de informações de modo que, para além da disseminação de ideias consolidadas na área, possibilitavam uma reflexão sobre a viabilidade de determinadas ações:

A gente ia nos congressos, nos eventos da área de pessoal e conversava com as pessoas, com certeza a gente participava, eu como pró-reitor e os outros pró-reitores, participávamos dos fóruns de pró-reitores e nesses eventos a gente acabava trocando figurinhas, a gente acabava vendo o que deu certo o que não deu (E06, 2017).

➤ **Mapear os atores que integram o campo organizacional em que se insere a política de gestão de pessoas de uma Universidade**

O campo organizacional é formado pelo conjunto de atores relevantes em uma área da vida social (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A configuração do campo organizacional da política de gestão de pessoas da UFRRJ foi descrita inicialmente pela pesquisa documental. A partir das entrevistas realizadas foram identificadas outras instâncias que interagem nas decisões e na execução das ações de gestão de pessoas na UFRRJ, além de algumas diferenças relativas à importância dos atores.

Na análise documental, a instituição do SIPEC foi considerada como o início da configuração do campo mais amplo de gestão de pessoas da APF a partir da criação de uma estrutura com uma coordenação central. Entretanto, nas entrevistas o SIPEC não foi indicado como um ator que participa da interação com os demais na conformação da política de gestão de pessoas da UFRRJ, sendo mencionado por apenas um dos entrevistados: o chefe do DP, cuja unidade encontra-se vinculada a esse sistema. A atuação do SIPEC ocorre, predominantemente, a partir do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), um sistema de informática que permite o gerenciamento de vários aspectos da vida funcional do servidor público. A responsabilidade de administração desse sistema na UFRRJ recai sob o chefe do DP. Conclui-se, portanto, que a atuação do SIPEC no campo de gestão de pessoas da UFRRJ vigorou na delimitação desse campo e nas atividades relacionadas com aspectos burocráticos da administração de pessoal.

Os sujeitos revelaram a existência de uma expressiva interação entre as IFES. Apesar desse relacionamento não está previsto em qualquer dos documentos analisados, nota-se que é intensa a troca de informações sobre aspectos relacionados à gestão de pessoas, sobretudo, para trocas de experiências.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) também foi citada pelos entrevistados. Segundo nota na sua *homepage*, a Andifes é “a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral”<sup>12</sup>. Foi ressaltado com certa frequência, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão

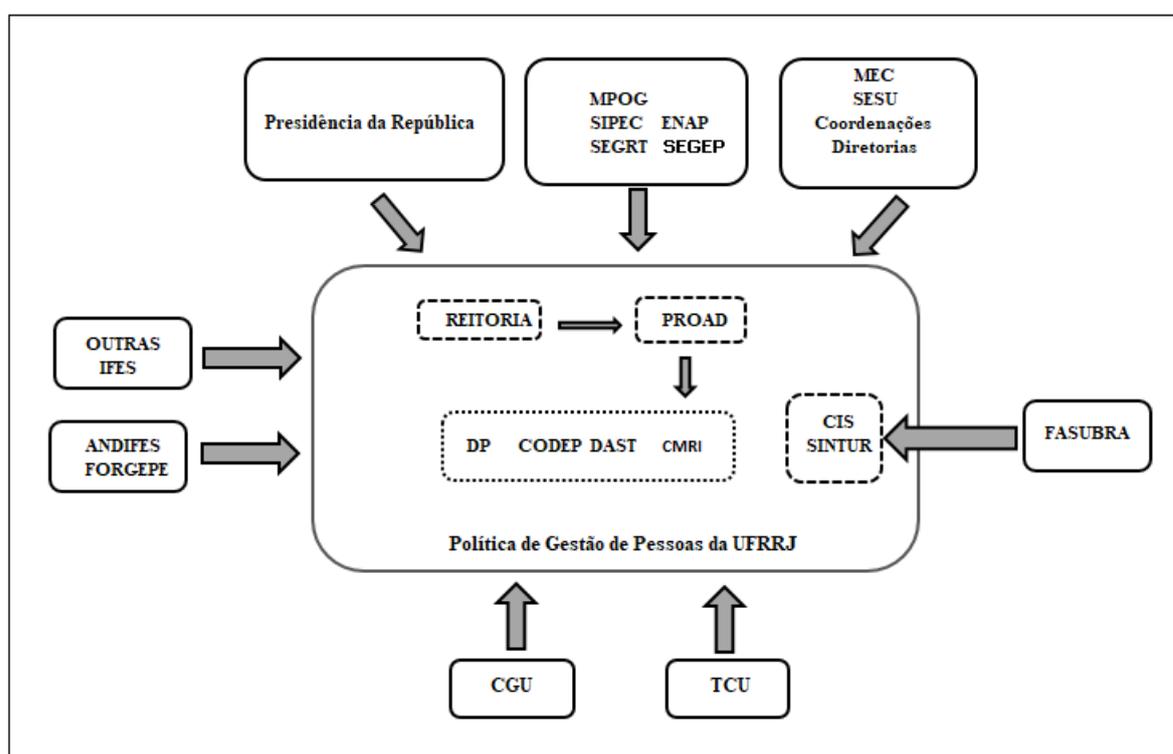
---

<sup>12</sup> <http://www.andifes.org.br/institucional/a-andifes/> Acesso em 05/12/16.

de Pessoas (FORGEPE) que reúne os dirigentes das áreas de recursos humanos das IFES para a troca de experiências e reflexões, organizado pela ANDIFES. De modo distinto das esferas governamentais, essa instância mostrou-se relevante na disseminação de princípios defendidos pelos seus representantes ou elencados nos fóruns realizados sob sua administração.

Por fim, dois outros atores foram mencionados por todos os entrevistados, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Independentemente da função desempenhada pelos sujeitos da pesquisa, a totalidade deles reconhece a atuação dos órgãos de controle. Desse modo, a Figura 20 propõe um novo esquema da configuração do campo para permitir a inclusão desses atores inicialmente proposto na Figura 8.

Figura 20 - Configuração do Campo da Política de Gestão de Pessoas dos servidores Técnicos-Administrativos da UFRRJ



Fonte: Elaboração Própria.

- **Caracterizar os aspectos do modelo de gestão de pessoas Universidade que não são contemplados pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas**

Os aspectos específicos do modelo de gestão da UFRRJ foram identificados a partir dos elementos que persistiram após a implementação da PNPD em seu âmbito. Tais fatores

expressam condições que não foram contempladas no Decreto 5.707/2006 mas que possuem relevância no contexto organizacional e que foram reunidas na categoria de **CONTINUIDADES APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** (QUADRO 13).

Quadro 13 – Aspectos específicos do modelo de gestão de pessoas da UFRRJ não contemplados na PNDP

<b>Categoria/Subcategoria</b>	<b>Definição</b>
CONTINUIDADES: Ausência de planejamento	Percepção de que há uma ausência de planejamento para a organização de modo a orientar as ações das distintas áreas organizacionais
CONTINUIDADES: Fragmentação setorial	Não há uma atuação coordenada entre as unidades da área de gestão de pessoas que trabalham de forma isolada.
CONTINUIDADES: Descontinuidades Administrativas	Não há uma previsão de soluções para as interrupções constantes no serviço público, tais como greve e rotatividade de servidores.
CONTINUIDADES: Predomínio do DP	Percepção de que a gestão de pessoas na organização é realizada predominantemente de modo tradicional com valorização dos aspectos burocráticos e limitadas ações de desenvolvimento.
CONTINUIDADES: Falta de Infraestrutura	Condições precárias de funcionamento em termos de estrutura física, recursos e pessoal.
CONTINUIDADES: Atuação Inadequada dos Gestores	Expressa elementos associados a características e posturas dos gestores, tais como a falta de preparo e de apoio.

Fonte: Elaboração própria.

Diante dessas evidências, se colocam as seguintes questões: como alcançar as finalidades da PNDP se há **Falta de Planejamento e de Infraestrutura**? Como assegurar o desenvolvimento permanente do servidor na presença das **Descontinuidades Administrativas** e com o **Predomínio no DP**, setor que não atua em ações de desenvolvimento de pessoas? Como promover a racionalidade e a efetividade dos gastos com capacitação diante da **Fragmentação setorial**? Como gerenciar e divulgar adequadamente as ações de capacitação se a organização possui uma **Atuação Inadequada dos Gestores** marcada pelo despreparo e pela falta de apoio das chefias? Esses questionamentos incidem diretamente na forma como se implementou a PNDP na Organização:

Sim, ainda, ainda, eu acho que há muito o que mudar ainda pra ter essa política plenamente implementada, ainda continua ainda, ainda da forma ainda como foi criado o decreto, assim é... não in da pontuando certas coisas. Ela está sendo executada, a legislação, mas acho ainda que quanto Rural, ela precisa ser mais eficiente nessa, nessa, nessa aplicação (E03, 2017).

Porque como eu disse para você, a esfera de recursos humanos não é encarada uma área decisória. É uma área meramente de encaminhamento (E11, 2017).

Ao coexistirem junto das **MUDANÇAS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** elementos que dificultam a sua implementação tais como: a falta de infraestrutura, despreparo

dos gestores, fragmentação setorial e descontinuidades administrativas, são reunidos elementos que sustentam a manutenção de ações e de condições que não estão alinhadas com as diretrizes da PNDP. Desse modo, a categoria **CONTINUIDADES APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** remete para uma limitação na consolidação na política de gestão de pessoas da organização e para a questão do ajuste cerimonial (MEYER E ROWAN, 1977). Com o objetivo de alcançar reconhecimento em seu ambiente institucional, as organizações adotam de modo cerimonial as regras institucionalizadas em razão da dificuldade ou da impossibilidade de uma completa modificação das ações em curso. Pode, portanto, ocorrer uma implementação cerimonial quando as modificações previstas estão em conflito com o modo de operação da organização.

Além disso, de modo semelhante aos resultados encontrados por Camões e Meneses (2016), constatou-se que a implementação da PNDP não alterou o arranjo organizacional da UFRRJ no qual a presença de gestores despreparados e a inexistência de um planejamento estratégico efetivo não colaboram para a superação das descontinuidades e da ausência de coordenação e colaboração entre os setores da área de pessoal. Nessas circunstâncias, o micro contexto de atores e de recursos determinam o curso das ações através da escolha das alternativas viáveis e das possíveis coalizões nesse nível. Desse modo, a política não segue exatamente o que está previsto.

Nesse sentido, o PDI ilustra como a organização convive com um grau de dissociação (BOXENBAUM; JONSSON, 2003) entre o arranjo estabelecido no planejamento formal e o funcionamento de fato da organização. O PDI é um documento elaborado por vários segmentos da universidade e é uma exigência para o credenciamento das Instituições de Educação Superior junto ao MEC definida pelo Decreto nº 5.773 (BRASIL, 2006). Mesmo estando revestido de importância legal e tendo sido elaborado pela coletividade dos atores organizacionais, a existência do PDI não afeta por completo o funcionamento da Organização. Desse modo, as ações em alguma medida ocorrem separadas das diretrizes estabelecidas. Caracteriza-se uma realidade que não coaduna com a ideia de planejamento estratégico, pois o planejamento ocorre separado da sua execução na Organização (MINTZBERG, 1994).

Ademais, se verifica a ocorrência de dissociação quando se tem um setor criado para operacionalizar os requisitos da política – a CODEP e, entretanto, tal unidade funciona de modo precário, em termos de estrutura e de pessoal. A gestão da capacitação que deveria ser orientada pela gestão por competências é conduzida por demandas setoriais realizadas por gestores que em geral não possuem a adequada formação para tomar decisões gerenciais. Portanto, apesar

das significativas transformações na UFRRJ, não houve uma transição completa na forma da política de GP, haja vista as dificuldades enfrentadas pelo setor de desenvolvimento frente ao predomínio do DP.

[...] mas a Rural ela tá procurando atender a política, mas ainda de forma muito incipiente. Mas ao mesmo tempo que ele, é... você tem autonomia, você tem pouca estrutura. (E3, 2017).

Esses resultados indicam que as mudanças realizadas são incrementais, pois ocorreram de maneira gradual e pontualmente nas circunstâncias nas quais não se encontram elementos que se opõem às modificações operadas.

➤ **Verificar como a dinâmica interna da organização atuou na Implementação da PNDP**

A dinâmica interna da organização reúne elementos que a depender da sua configuração podem afetar a resposta da organização às pressões ambientais. Segundo Oliver (1991), as organizações podem apresentar resistência ou conformidades às pressões institucionais de acordo com a existência de uma agência mais ou menos ativa.

Quadro 14 – Elementos de Agência que constituem a dinâmica interna da UFRRJ

<b>Categoria/Subcategoria</b>	<b>Definição</b>
Autonomia Universitária	Resposta da organização diante das legislações e das cobranças realizadas pelos Ministérios e pelos órgãos de controle no funcionamento da organização.
Adaptação	Resposta da organização em relação às pressões por mimetismo.
Atuação política	Decisões realizadas de forma estratégica pela atuação dos gestores.
Atuação individual	Revela a agência dos indivíduos e opera como elemento de transformação da realidade organizacional.
Conflito entre interesses individuais e organizacionais	Diferença de interesses entre o servidor técnico-administrativo e os setores responsáveis pela gestão de pessoas.
Representação coletiva	Atuação do Sindicato, órgão de representação dos servidores técnicos-administrativos.

Fonte: Elaboração própria.

A **autonomia universitária** na implementação da PNDP ocorreu pela maneira como a Universidade desenhou seu programa de capacitação, na escolha das capacitações oferecidas e do momento no qual se iniciaram tais ações, mostrando um razoável grau de escolha na tomada dessas decisões (OLIVER, 1991). Entretanto, os gestores retrataram um elevado grau de controle exercido sob as atividades da organização, sobretudo pelo uso dos sistemas de gestão que ficam sob a coordenação central de unidades do MPOG, a exemplo do SIAPE (BONN et al., 2009). Portanto, conclui-se que há pouca margem de escolha da organização na elaboração

da sua própria política de gestão de pessoas: *Somos igual a Big Brother, 24 horas por dia controlados* (E12, 2017).

Entretanto, pode-se observar que há espaços para escolhas e que são aproveitados pela organização. Esse aspecto pode ser observado no âmbito da UFRRJ na medida em que responde com **Adaptação** dos modelos reconhecidos no ambiente. Apesar das dificuldades decorrentes das incompreensões relacionadas à implementação da PNDP, a organização atenua o processo de isomorfismo mimético ao ajustar os direcionamentos de outras organizações as suas especificidades. Conforme Rocha e Granerud (20011) concluem, a homogeneização não representa somente uma reprodução, mas considera o consentimento e a interpretação dos atores organizacionais sobre a pertinência da mudança.

A dissociação (BOXENBAUM; JONSSON, 2003) ocorrida entre o estabelecido pelo arcabouço legal e o funcionamento da organização ocorre apoiada na **Atuação individual** dos dirigentes. Como apontam Rocha e Granerud (2011), a dinâmica social dos atores passa a competir com os mecanismos isomórficos na compreensão da mudança organizacional. Então, além das modificações decorrentes dos mecanismos de isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983) associados com a implementação da PNDP, verificou-se que a ação dos atores organizacionais constitui também elementos de modificação de realidades consolidadas, porém, de modo gradual (MAHONEY; THELEN, 2010). Tais considerações expressam como se dá o protagonismo dos atores individuais e organizacionais na conformação das ações do gerenciamento da força de trabalho em um contexto afetado por fortes pressões de natureza coercitiva. Nesse mesmo sentido, se coloca a **Atuação Política** dos gestores que apresenta um forte componente de agência que possibilita aos dirigentes uma atuação que varia entre o comportamento inovativo e conformativo, conforme a classificação definida por Bonn et al. (2009), ao buscar brechas no arcabouço legal para introduzir as ações que se fazem necessárias na organização:

Por que o gestor não acaba na gestão agora [...]. A minha gestão é eterna, tá? Todos os furos nesse período quem responde sou eu. Então esse é um papel que os gestores, eles tem que fazer. Por que você assumir uma situação somente por que você vai ter uma gratificação, é melhor você não assumir. Se você não assumir riscos, principalmente na gestão de pessoas. Se você quer ser legalista, não precisa de gestor. Você vai ter só o diretor de DP. [...] Então esse é um diferencial muito grande na gestão de pessoas (E04, 2017).

Os servidores que ocupam cargos de menor hierarquia também apresentam agência pela sua **Atuação individual** na condução das ações de gestão de pessoas e reforçam o argumento de Rocha e Granerud (2011) sobre a importância da dinâmica social dos atores organizacionais de diferentes níveis hierárquicos. Conforme os resultados encontrados por Camões e Meneses

(2016), o empreendedorismo no sentido de promover uma atuação individual possibilitou que a política fosse implementada na UFRRJ em razão da motivação de alguns atores organizacionais.

O **Conflito entre interesses individuais e organizacionais** atuou como um fator de resistência à implementação da política na medida em que diminuiu a margem de escolha dos técnicos-administrativos e aumentou o poder de influência das instâncias superiores nas decisões sobre a realização das capacitações. Na CODEP, o interesse manifestado por um servidor em uma capacitação é submetido para apreciação. Nessa relação, emerge a situação descrita por Rocha e Granerud (2011) a respeito da dissociação decorrente da resistência dos trabalhadores, aqui representados pelos servidores, frente às condições delineadas pela política de capacitação que impactou uma dimensão do cotidiano do trabalho desses indivíduos.

[...] há também a questão dos servidores também não estarem é... é... dispostos a saírem da sua zona de conforto (E03, 2017).

No âmbito da dinâmica interna da Organização, a representação coletiva dos técnicos-administrativos realizada pelo Sindicato, em geral, era marcada por contestação às normativas da parte da administração e embates com a Administração Superior. A agência dessa instância não foi alterada após a implementação da PNDP, na medida em que permaneceu com sua atuação combativa e de pouca interação com as unidades de gestão de pessoas como um ator participante nas ações de capacitação e desenvolvimento.

➤ **Verificar os facilitadores e os entraves na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas;**

A partir da análise do conteúdo das falas dos sujeitos foi possível identificar alguns fatores associados à implementação da PNDP na UFRRJ. Essa discussão torna-se pertinente na medida em que o objeto de estudo desta tese é uma política pública e, que por essa razão, necessita de indicadores para compor uma avaliação sobre a sua viabilidade. Com esse intuito, as categorias foram classificadas como facilitadores (Quadro 15) ou entraves (Quadro 16) da PNDP de acordo com a percepção dos entrevistados.

Quadro 15 – Facilitadores da PNDP

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
MUDANÇAS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP	Previsão de orçamento para capacitação
	Institucionalização da Capacitação
VALORES	Legalismo
	Apego à organização
MECANISMOS DE COERCITIVIDADE	Legislações
	Cobranças Legais
AGÊNCIA	Atuação individual
EXTERNALIDADES	Expansão pelo Reuni

Fonte: Elaboração própria.

No nível da Organização, o posicionamento que possibilitou a previsão de orçamento garantiu a realização das atividades de desenvolvimento na UFRRJ e a realização do Programa de Capacitação assegurou uma rotina da oferta de eventos de capacitação de 2008 até a presente data. Outros fatores relacionados aos indivíduos também operaram como facilitadores da implementação da PNDP. Dentre eles o **Legalismo** associado com a postura de uma permanente observância da lei, de modo que a instituição de uma Política Pública através de um decreto constituiu um fator de mudança na gestão dos servidores. Nesse sentido, se insere a **Atuação Individual** dos servidores que atuavam na CODEP com o intuito de promover as ações de desenvolvimento e de mobilizar o conjunto dos servidores, colaboradores e dirigentes, para participarem dessas atividades. Também se mostrou relevante o apoio manifesto pela Administração Superior às intervenções da CODEP. **O apego à Organização** funcionou como um facilitador na medida em que proporcionou uma ligação entre alguns servidores e a UFRRJ para além de vínculos profissionais, em virtude da história de vida dessas pessoas no âmbito da Universidade. Portanto, não apenas a força da lei operou na execução das atividades de desenvolvimento, havia também motivações pessoais atuando nesses acontecimentos.

No plano dos fatores mais externos à Organização, a coercitividade exercida pelas **Legislações** vinculado com o *enforcement* promovido pelos órgãos de Controle potencializaram a implementação da PNDP que se colocava como um imperativo a ser cumprido a despeito das dificuldades e interesses organizacionais. Por fim, a **expansão das IFES pelo REUNI** colaborou com a entrada de novos servidores, menos expostos à descrença

que havia entre os servidores relacionada à gestão de pessoas e mais propensos a receberem as atividades desenvolvidas pela CODEP.

A **Atuação individual** foi mediada pelas referências institucionais presentes no campo organizacional (MACHADO-DA-SILVA; DA FONSECA, CRUBELLATE, 2005). No caso da implementação da PNDP, um aspecto relevante na disseminação de padrões institucionais foi a realização de reuniões realizadas pelo MPOG. Ao mesmo tempo que tais reuniões colaboravam com o processo de institucionalização de valores, como a gestão por competências, por outro lado atuavam na homogeneização na implementação na PNDP nas organizações. Nesse sentido, a presença ou ausência nesses encontros colabora com a compreensão nas atitudes dos atores na dinâmica social das organizações:

E o que eu percebo nas instituições, na grande maioria delas, raríssimas exceções das IFs, é que, a grande, quase todos eles que eu conversei o trato de gestão de pessoas, como ele deve ser, por gestão por competências, mapeando competências está vindo de baixo para cima e não de cima para baixo, por conta, muito provavelmente das capacitações e por conta desse início desse embrião lá de trás que o ministério do planejamento plantou. Nesse período de 2009/2010/2011, que eles estimularam muito isso, sabe, essa questão de gestão por competência, de gestão de pessoas para além do burocrático. Então todas as pessoas que participaram, e novamente não eram Reitor nem Pró-reitor, normalmente eram essas pessoas que estavam trabalhando no dia a dia, conseguiram assimilar e correm atrás. E são as normas dessas pessoas que tem brigado por isso (E02, 2017).

Como entraves na implementação foram reunidos os elementos que atuaram como dificultadores na execução das ações previstas pela PNDP especificados pelos entrevistados. Todos os fatores da categoria **CONTINUIDADES APÓS IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP** e **EXTERNALIDADES** foram apontados como entraves pelos sujeitos.

Quadro 16 – Entraves na implementação da PNDP

<b>Categoria/</b>	<b>Subcategoria</b>
CONTINUIDADES APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA PNDP	Ausência de planejamento
	Descontinuidades Administrativas
	Fragmentação setorial
	Predomínio do DP
	Falta de Infraestrutura
	Atuação Inadequada dos Gestores
EXTERNALIDADES	Expansão pelo Reuni
	Cisão entre carreiras
	Divergência entre carreiras e desenvolvimento
VALORES	Descrença em gestão de pessoas
AGÊNCIA	Conflito entre interesses individuais e organizacionais

Fonte: Elaboração própria.

A **Ausência de planejamento** mencionada pelos entrevistados aponta para um ajuste cerimonial (MEYER; ROWAN, 1977) pois independentemente da existência de documentos produzidos pela organização, como o PDI, que apresentam as linhas de atuação da organização ao longo de quatro anos, as ações de capacitação e desenvolvimento encontram dificuldades no seu direcionamento que são refletidas no seu funcionamento. A **Ausência de planejamento** exacerba o impacto das **Descontinuidades administrativas** e da **Fragmentação setorial**, na medida que há falhas na previsão e na provisão de respostas organizacionais nessas situações.

A atuação inadequada dos gestores que ocupam cargos de chefias ou diretorias se mostrou um entrave às iniciativas decorrentes das atividades de desenvolvimento. Um dos fatores associados a essa postura é a **falta de preparo dos gestores** apontada por alguns sujeitos:

Hoje o chefe para deixar o seu secretário sair você suou pra fazer isso. Ele ainda não tem aquele entendimento de que ele vai ficar uma semana sem o chefe, sem o funcionário dele, mas ele vai voltar muito melhor (E04, 2017).

Atrapalha muito aquilo que eu falei para você, quando a gestão de pessoas cria cursos para qualificar e o chefe imediato começa a barrar, isso aí é uma coisa muito prejudicial (E07, 2017).

Um outro grupo de elementos que atuou como dificultadores da implementação da PNDP diz respeito a ocorrências que tiveram origem no exterior da UFRRJ mas cujos efeitos

tiveram desdobramentos no âmbito da Organização. O REUNI ao mesmo tempo que possibilitou a entrada de servidores com um perfil diferenciado, colaborou com um certo colapso na organização na medida em que aumentou a demanda de trabalho na esfera administrativa sem a devida ampliação do corpo funcional, segundo a percepção dos entrevistados.

[...] falando da expansão que a gente teve, que foi enorme no REUNI, em termos de demanda, em termos de estudante, em termos de curso, mas que não foi obviamente acompanhada nem pela reposição de docentes quanto mais de técnicos administrativos (E11, 2017).

Essa externalidade acentua a **Falta de estrutura** da organização e a **Cisão entre carreiras**, na medida a precarização das condições de trabalho impede a criação de um ambiente que favoreça a liberação do técnico-administrativo para frequentar os eventos de capacitação pelas chefias, que são frequentemente ocupadas por docentes. Ademais, o desenvolvimento pela capacitação encontra um obstáculo pela **Divergência entre carreiras e desenvolvimento**, pois é possível progredir na carreira por capacitações diversas, sem necessariamente contemplar o proposto pela PNDP. O plano de carreira também possui um teto de modo que não incentiva a busca de capacitações que contemplem necessidades específicas do setor de trabalho e acaba por colaborar com a saída do servidor da organização:

[...] um programa contínuo que os técnicos pudessem fazer capacitações adequadas pro seu setor, mas que fossem lá frequentar as aulas e não dependessem de liberação de chefe pra fazer, tivesse toda uma, uma sequência pra fazer e ao mesmo tempo fosse ganhando um correspondente ao que eles tem né, mas o fato é que as pessoas começaram a fazer cursos assim esporadicamente, alguns até não exatamente dentro da sua área que ganharam as gratificações mas ficaram também, chegaram no limite, não tem mais pra onde ir né, então hoje é, fazer um curso de capacitação é gastar tempo sabe, é, é desperdício, então prefiro cumprir meu horário e ir embora (E11, 2017).

Os técnicos [...] já entram com no mínimo graduação, mas alguns já entram com mestrado e outros já entram até com doutorado. Então, assim que podem já partem pra outra instituição, fazem concurso pra outros órgãos. E isso é uma coisa que eu constatei nos congressos com outras universidades. Em todas as universidades tem havido uma sangria de qualificação (E11, 2017).

Por fim, outros dois elementos surgiram nessa dimensão, porém, situados no nível dos atores organizacionais, com as categorias de **VALORES** e **AGÊNCIA**. A **Descrença em GP** decorrente das condições de funcionamento da Organização anteriormente à PNDP dificultou a mobilização dos servidores técnicos-administrativos para que participassem de algumas atividades da CODEP.

O **Conflito entre interesses individuais e organizacionais** resulta da resistência de alguns atores da Universidade para aceitar a implementação da nova gestão de pessoas na

medida em que esse modelo rompe com algumas práticas institucionalizadas na universidade e modifica a estrutura de poder entre os indivíduos. A nova GP altera as estruturas e a estabilidade das atividades ao se orientar pelo dinamismo das necessidades organizacionais, introduzindo incerteza para os ocupantes dos cargos administrativos.

## 5 Considerações Finais

O objetivo central desta tese consistiu em realizar uma análise das mudanças decorrentes da implementação da PNDP na UFRRJ segundo à Teoria Institucional. Dentre as mudanças em termos estruturais, encontra-se a criação de um setor responsável por ações de desenvolvimento e capacitação da coletividade dos servidores técnicos-administrativos. Este setor é responsável pela coordenação do Programa de Capacitação que se tornou um Programa institucionalizado na UFRRJ com um orçamento assegurado para suas atividades. Conclui-se, portanto, que a implementação da PNDP teve êxito em modificar a maneira pela qual a UFRRJ conduz a sua força de trabalho.

Conforme argumentado, essas mudanças podem ser compreendidas como um caso de isomorfismo institucional na medida em que as modificações operadas foram ao encontro das expectativas relacionadas com a gestão dos servidores públicos federais disseminadas no ambiente institucional e não tiveram início com uma demanda específica da própria Organização. Nesse ambiente, predominava o entendimento da necessidade de aumento de capacitação dos servidores para promover a oferta de serviços públicos de modo mais eficiente conforme a orientação expressa pela Nova Administração Pública.

Nota-se ainda a ocorrência de um isomorfismo institucional, isto é, a homogeneização das organizações para se adequarem as expectativas e pressões originadas no ambiente no qual está inserida, quando se observa que a organização buscou se adequar não somente as pressões de natureza coercitiva, pelo cumprimento da legislação, mas também por outras pressões do ambiente mais amplo no qual a UFRRJ está inserida, a exemplo das pressões normativas. Essa normatividade ocorre pelo reconhecimento e valorização do conceito de gestão por competências reconhecido como *mainstream* dos estudos organizacionais na área de gestão de pessoas, mas também pelo setor privado e, desde de 2006, pela administração pública na realização de uma gestão estratégica de pessoas.

No âmbito da UFRRJ, o conceito de gestão de pessoas não contempla apenas a referência à gestão por competências, mas outras como a qualidade de vida e motivação do servidor, ou ainda uma concepção restrita de gestão de pessoas somente como o ato de proporcionar capacitação aos servidores. Essa realidade evidencia uma ausência de coesão no entendimento sobre gerir pessoas que se refletiu no modo como a PNDP foi implementada na UFRRJ.

O ambiente institucional no qual a política de gestão de pessoas da UFRRJ está inserida é caracterizado por um intenso legalismo presente não apenas no arcabouço legal que rege o

funcionamento da Organização, mas também pela conduta dos atores organizacionais. Enquanto uma autarquia do governo federal, a UFRRJ apresenta gestores que norteiam suas ações pelas normas que regulam o funcionamento organizacional. Há um forte legalismo na atitude e no discurso para justificar os planos, as decisões e as ações na atuação dos servidores independentemente do cargo e função ocupados. Esse legalismo, por vezes, se contrapõe a elasticidade e a flexibilidade na atuação dos profissionais associadas à gestão estratégica de pessoas que admite uma constante revisão das ações em prol dos resultados a serem alcançados.

Antes da edição do Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006), as ações de desenvolvimento de pessoal na UFRRJ eram inexpressivas e a capacitação dos indivíduos não figurava como um elemento de intervenção organizacional para alcançar melhor funcionamento das suas atividades. Por uma ação coercitiva do governo federal, com a instituição da PNDP, a UFRRJ foi pressionada a promover o desenvolvimento da sua força de trabalho por meio da capacitação

A ação mais visível ocorreu na modificação da sua estrutura organizacional com a criação em 2009 da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas (CODEP). Essa unidade tornou-se responsável pelas ações de desenvolvimento e de capacitação dos servidores, dentre elas a coordenação do Programa de Capacitação, o qual institucionalizou a capacitação dos servidores na UFRRJ e deslocou as decisões sobre essas atividades dos interesses particulares para a esfera organizacional da CODEP. Nesse aspecto, emergiu um conflito entre os interesses individuais e os organizacionais, pois a capacitação ao passar por um processo de concepção e avaliação da sua pertinência no âmbito organizacional, diminuiu a discricionariedade dos servidores em pleitear alguma capacitação específica. Por outro lado, a capacitação tornou-se uma política organizacional voltada à coletividade dos servidores quando pensada na perspectiva de uma política organizacional. Por essas ações, a CODEP ganhou visibilidade e reconhecimento.

A visão institucionalizada no âmbito da UFRRJ anterior à PNDP não contemplava a questão do desenvolvimento do servidor. Portanto, além das modificações na estrutura organizacional, se verificaram mudanças institucionais que deram suporte àquelas alterações. Atualmente, há indícios uma compreensão generalizada sobre a diferença entre uma gestão burocrática e tradicional dos servidores e a gestão de pessoas. Apesar desse entendimento, coexiste a descrença na gestão estratégica de pessoas como elemento que irá modificar de fato as condições de trabalho dos técnicos-administrativos.

Além das modificações na condução da gestão de pessoas da Universidade, também foram identificados elementos que não foram alterados, constituindo um conjunto de

continuidades relevantes na área de gestão de pessoas da Organização após a implementação da PNDP. Dentre elas, a percepção de ausência de planejamento, seja na área de gestão de pessoas ou na Organização como um todo, que persiste a despeito da existência de um Plano de Desenvolvimento Institucional e de uma Pró-reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional. Portanto, mesmo com elementos que buscam orientar o funcionamento organizacional, os gestores que atuam na gestão de pessoas apontam a inexistência de um planejamento que considere suas atividades. Esse fato é refletido pela ausência de uma coordenação entre as unidades envolvidas na gestão de pessoas que funciona com uma significativa fragmentação setorial. Nesse mesmo sentido, não se identificou previsão de medidas alternativas perante as descontinuidades administrativas que afetavam a área, como greves e rotatividade de pessoal. Apesar da PNDP prever a formação dos gestores da área, após 10 anos de instituição dessa política, o gerenciamento dos servidores ainda é afetado pela atuação de gestores com preparo inadequado para atividade gerencial. Todos esses fatores impedem o fortalecimento da área de gestão de pessoas, de modo que se identificou que as atividades realizadas pelo setor de Departamento de Pessoal prevalecem em importância às realizadas pela área de desenvolvimento de pessoas. O espaço na agenda organizacional ocupado pela questão da gestão de pessoas ainda não assumiu um papel de destaque. Como ficou evidenciado em 2010, quando na reforma do seu Estatuto geral, não se criou uma Pró-reitoria de Gestão de Pessoas na UFRRJ, a exemplo do que existe nas demais IFES do Estado do Rio de Janeiro. Então, conforme declarou um entrevistado, conclui-se que até 2017 na UFRRJ a gestão de pessoas “*Não é a cereja do bolo*”.

O nível de institucionalização desse ambiente institucional formado por mitos e crenças sobre gestão de pessoas foi insuficiente para estabelecer rupturas, de modo que junto às mudanças estabelecidas pela PNDP ainda se encontra a manutenção de posturas que não se coadunam com as diretrizes da política. Porém, nota-se que a organização buscou alinhamento com o Decreto 5.707/2006 que instituiu a PNDP tendo em vista as modificações operadas relativas à realização de capacitação dos servidores. Portanto, o presente caso aproxima-se mais de um processo de mudança incremental.

A despeito das limitações apresentadas, na Organização seus atores buscam a conformidade com o Decreto nº 5.707/2006. A PNDP funcionou de fato como um fator de mudança isomórfica na medida em que promoveu uma equalização das ações de gestão de pessoas da UFRRJ com as previstas na legislação para o setor público federal. Entre os mecanismos coercitivos de mudança na política de gestão de pessoas da UFRRJ estão a própria

PNDP e o Decreto nº 11.091 que dispõe sobre a estrutura do Plano de Cargos e Carreiras dos técnicos-administrativos em educação. Essas legislações, alinhadas com a postura legalista dos gestores que atuam nessa área, tiveram sua observância contemplada em ações para atender seus requisitos legais. Um outro elemento que também atuou promovendo mudanças de natureza coercitiva diz respeito à ação dos órgãos de controle, a CGU e o TCU. As constantes cobranças dessas instâncias exerceram pressões significativas nos dirigentes para que fossem observadas as diretrizes da PNDP.

Também foram identificadas mudanças que buscavam ser operadas em meio às incertezas sobre aspectos da PNDP, em especial à gestão das capacitações tendo por base o modelo de gestão por competências. Para tal, se faz necessário conhecer as competências individuais e as organizacionais de modo a identificar as lacunas de competência. Essa etapa seria provida pelo mapeamento de competências, entretanto, a Organização encontra dificuldades para a sua realização. Para superar este obstáculo, a Organização busca na interação com as demais IFES soluções e modelos para implementar a política de desenvolvimento do servidor. A intensidade desse mecanismo isomórfico foi atenuada pela resposta organizacional que realiza uma adaptação dos modelos legitimados no ambiente institucional a sua realidade. Nesse sentido, a UFRRJ valoriza suas especificidades e com a modificação dos referenciais presentes no campo organizacional.

O governo federal através de mecanismos isomórficos normativos buscou imprimir uma concepção sobre o gerenciamento dos recursos humanos assentada sobre o conceito de gestão por competências. Desse modo, a legitimidade da política desenhada encontra respaldo nos aprimoramentos da Área de Gestão de Pessoas. Nota-se a tentativa do MPOG em estabelecer um conjunto de padrões institucionais entre as organizações que constituem o campo de recursos humanos da APF a partir das reuniões, formações e materiais preparados com instruções para que cada organização promovesse sua política de desenvolvimento de pessoas. A ênfase na formação, seja qual for a modalidade, evidencia os esforços de homogeneizar as ações dos setores de gestão de pessoal da APF.

Apesar da atuação dos mecanismos de isomorfismo que promoveram mudanças na política de gestão da UFRRJ na tentativa de modular o funcionamento das unidades de gestão de pessoas da APF de acordo com o modelo estabelecido na PNDP, foram identificados elementos que limitam a extensão dessas pressões isomórficas. Um dos fatores que se contrapõe à homogeneização do campo das ações de gestão de pessoas das IFES se deve às condições específicas de cada IFE. Quando a PNDP foi promulgada, a infraestrutura da UFRRJ

de gestão de pessoas correspondia a Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos com três departamentos, sendo que apenas um respondia pelas atividades de administração de pessoal. Além disso, os distintos atores organizacionais atuam com comportamentos que favorecem ou que dificultam as mudanças previstas pela PNDP, cujas ações se revestem de algum nível de discricionariedade ainda que circunstanciadas por aspectos legais.

Portanto, entre as contribuições desta tese defende-se que a Política de Desenvolvimento de Pessoas, elaborada sob a forma de lei, possui uma eficácia limitada relativa a sua implementação. Ainda que se tenha a expectativa de que os órgãos governamentais sejam regidos por normativas legais, fatores como as diferentes infraestruturas dessas unidades e a dinâmica dos atores organizacionais são elementos que interferem diretamente nos resultados alcançados pela política. Uma tentativa de suprir esse déficit de implementação poderia ser alcançada pelo fortalecimento da comunicação entre as IFES de modo que fossem elaborados metodologias e suportes em conjunto para o desenho dos mapeamentos de competências. Um outro aspecto que necessitaria ser observado refere-se à questão do planejamento estratégico. A gestão por competências é um modelo que requer o funcionamento da organização sob a perspectiva estratégica, o que implica prover condições para a realização de um planejamento integrado, monitoramento e avaliação das ações organizacionais. Entretanto, conforme apontam os resultados da pesquisa, a política de gestão de pessoas da UFRRJ atua em grande medida no atendimento de demandas correntes.

Em relação aos estudos produzidos sobre a implementação da PNDP, a presente tese a partir da reflexão sob a ótica da Teoria Institucional, possibilitou a configuração do campo organizacional no qual se insere a política de gestão das IFES, em especial, aquelas constituídas como autarquia federal. Ficou evidenciado que as práticas e ações de gestão dos técnicos-administrativos é impactada por instâncias que estão além do contexto organizacional. Por essa razão, as mudanças pretendidas não dependem unicamente dos esforços organizacionais. Assim sendo, a eficácia da PNDP deve considerar ações que contemplem a rede de atores os quais participam do campo organizacional.

A identificação dos mecanismos de isomorfismo institucional permitiu o entendimento das pressões experimentadas por uma organização da APF, diante da tarefa de implementar uma política na qual o público alvo não se trata da sociedade em geral, mas do seu próprio conjunto de servidores. E revelou que apesar das autarquias terem a sua criação mediante lei específica, uma outra lei nem sempre será suficiente para produzir mudanças em seu funcionamento. Apesar das modificações causadas pelos mecanismos coercitivos associados à

PNDP, outros mecanismos atuaram no processo de implementação, sejam como facilitadores ou como entraves.

Uma limitação que se impõe a esse estudo refere-se ao fato de que o enquadramento teórico que possibilitou a compreensão do fenômeno de interesse ter por premissa a definição de um campo organizacional que reúne um grupo de organizações que ao serem submetidas às mesmas pressões ambientais, tenderão a apresentar um comportamento isomórfico. Na presente tese, a pesquisa contemplou a análise de apenas uma organização sustentada na hipótese de que a legislação que instituiu a PNDP é um indutor de mudanças isomórficas. Nesse sentido, tem-se a expectativa que as demais IFES constituídas como autarquias do governo federal também sofrerão semelhantes impactos para se equalizarem à PNDP. Entretanto, conforme argumentado, a resposta das IFES às pressões ambientais pode apresentar variações, sobretudo em razão da sua infraestrutura e da sua dinâmica interna.

Nesse sentido se insere uma proposta de trabalho futuro que consiste em ampliar o escopo de investigação com a inclusão de pelo menos mais um caso de análise. A realização dessa pesquisa em outra IFE poderá elucidar o potencial de homogeneização da PNDP, dos tipos de mecanismos isomórficos e da dinâmica organizacional na conformação das ações de gestão de pessoas.

Uma outra proposta de trabalho consiste em realizar uma análise em termos quantitativos, orçamentários e sobre natureza das capacitações realizadas na UFRRJ nos últimos dez anos para avaliar as mudanças ocorridas após a implementação da PNDP a partir dos planos de capacitação e dos seus respectivos relatórios de execução. Neste estudo, seria incluída uma discussão sobre os efeitos do Decreto nº 11.091/2005 o qual insere a capacitação como requisito obrigatório da progressão funcional do técnico-administrativo em educação. De acordo com a presente tese, apesar da legislação da PNDP relacionar a capacitação com o desenvolvimento de competências individuais visando às competências organizacionais, a organização não dispõe do mapeamento das competências disponíveis bem como das requeridas pelo cumprimento dos seus objetivos. Portanto, se coloca como uma pertinente questão identificar os fatores que afetam a capacitação dos servidores técnicos-administrativos, bem como propor uma articulação das proposições do Decreto nº 11.091/2005 com a PNDP nº 5.707/2006.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 3, p. 586-612, 1991.
- ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n.10, 1997.
- ARAÚJO, Joaquim F. Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. Conferência da UNED, A Coruña, España, 2007 – “**Conferência da UNED**”. [S.l. s.n., 2007].
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.
- BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. A produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: fato ou ficção. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 3, n. 2, p. 1-8, 2004.
- BARDIN, Laurence. Content analysis. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1977.
- BARNEY, Jay. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARRETO, Trindade da Silva et al. Emerging Issues In Human Resources Management : **Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria**, 4(2), 215–232, 2011.
- BOON, Corine et al. Institutional pressures and HRM: developing institutional fit. **Personnel Review**, v. 38, n. 5, p. 492-508, 2009.
- BOURDIEU, Pierre; BOURDIEU, Pierre. Campo del poder y campo intelectual. 1983.
- BOXENBAUM E, JONSSON S. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In Greenwood R, Oliver C, Sahlin K, Suddaby R, editors, **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. London: Sage Publications, Incorporated. 2008. p. 78-98.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. GESTÃO DE COMPETÊNCIAS E GESTÃO DE DESEMPENHO: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. **Revista de Administração de empresas**, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.
- BRANTES, Carolina dos Anjos Almeida. **Competências e desenvolvimento de pessoas no setor público: mudanças após o decreto 5.707/2006**. 114 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Psicologia, 2012.
- BRASIL. Constituição Federal, de 16 de julho de 1934. Presidência da República: Brasília, 1934.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 284, de 28 de outubro de 1936. Presidência da República: Brasília, 1936.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 579, de 30 de julho de 1938. Presidência da República: Brasília, 1938.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Presidência da República: Brasília, 1939.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Presidência da República: Brasília, 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 67.326, de 05 de outubro de 1970. Presidência da República: Brasília, 1970.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Presidência da República: Brasília, 1987.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 93.211, de 03 de setembro de 1986. Presidência da República: Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 8.112, de 11 de novembro de 1990. Presidência da República: Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 2.029, de 11 de outubro de 1996. Presidência da República: Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Presidência da República: Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 2.794, de 1 de outubro de 1998. Presidência da República: Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Presidência da República: Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Presidência da República: Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Presidência da República: Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.825, de 29 de junho de 2005. Presidência da República: Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Presidência da República: Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Presidência da República: Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.232, de 19 de julho de 2010. Presidência da República: Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012. Presidência da República: Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Presidência da República: Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov.1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

\_\_\_\_\_. A nova política de recursos humanos. Luiz Carlos Bresser-Pereira, **Reforma do Estado para a Cidadania**. S. Paulo: Editora, v. 34, n. 1998, p. 167-279, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014

CALDAS, Miguel Pinto; TINOCO, Tatiana. Pesquisa em gestão de recursos humanos nos anos 1990: um estudo bibliométrico. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 44, n. 3, p. 100-114, 2004.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. Dissertação de Mestrado. Distrito Federal, 2013.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza Organizadora; PANTOJA, Maria Júlia Organizadora; BERGUE, Sandro Trescastro Organizador. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. 2010.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. 2016.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de perspectiva do Observatório da Realidade Organizacional**. Orgs. CARVALHO, Cristina Amélia, p. 23-40, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 39, n. 4, 2005.

COSTA, Gustavo P. **Heranças patrimonialistas, (dis) funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. 253 f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-FGV, Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP** - Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, 2008.

DA SILVA BARRETO, Leilianne Michelle Trindade et al. Temas emergentes em gestão de pessoas: uma análise da produção acadêmica. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 2, p. 215-232, 2011.

DE ANDRADE, Arnaldo Rosa. A Gestão de Universidades Sob a Ótica da Teoria dos Recursos e Capacidades. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 5, n. 2, p. 1, 2006.

DE FREITAS, Alair Ferreira; DE FREITAS, Alan Ferreira. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 999-1020, 2013.

DEADRICK, Diana L.; GIBSON, Pamela A. Revisiting the research–practice gap in HR: A longitudinal analysis. **Human Resource Management Review**, v. 19, n. 2, p. 144-153, 2009.

DEADRICK, Diana L.; STONE, Dianna L. Human resource management: Past, present, and future. **Human Resource Management Review**, v. 3, n. 24, p. 193-195, 2014.

DEMO, Gisela. Desenvolvimento e validação da escala de percepção de políticas de gestão de pessoas (EPPGP). **Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, n. 6, p. 77-101, 2008.

DEMO, Gisela et al. Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 5, 2011.

DENISI, Angelo S.; WILSON, Michael S.; BITEMAN, James. Research and practice in HRM: A historical perspective. **Human resource management review**, v. 24, n. 3, p. 219-231, 2014.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul J. Powell. WW 1991. Introduction. **The new institutionalism in organizational analysis**, v. 1, p. 38-81.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. Atlas, 2002.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of management review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRIS, Gerald R. et al. Human resources management: Some new directions. **Journal of management**, v. 25, n. 3, p. 385-415, 1999.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. 2011.

FISCHER, André Luiz. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. p. 11-34. In: LIMONGE-FRANÇA, A.C. et al. **As pessoas nas organizações**. São Paulo: Ed. Gente, 3ª. Ed, 2002.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de administração contemporânea**, v. 5, n. SPE, p. 183-196, 2001.

FREITAG Bárbara B.; FISCHER, André L.; ALMEIDA, Kenneth N. T. Há Produção de Temas Emergentes em Gestão de Pessoas? In: **Anais do XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

DE FREITAS, Alair Ferreira; DE FREITAS, Alan Ferreira. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 47, n. 4, p. 999-1019, 2013.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, cap.3, 2002.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GOMES, Darcilene C.; SÓRIA, Sidartha. Política de recursos humanos do governo federal: a experiência dos governos Lula e Dilma Rousseff. **Revista da ABET**, 2014.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 295-322, 2009.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Aspectos metodológicos do diagnóstico de competências em organizações. **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GREENWOOD, Royston; HININGS, Christopher R. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of management review**, v. 21, n. 4, p. 1022-1054, 1996.

GREENWOOD, Royston et al. (Ed.). Introduction. **The Sage handbook of organizational institutionalism**. Sage, p. 1-34, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAYS, Steven W.; PLAGENS, Gregory K. Human resource management best practices and globalization: the universality of common sense. **Public Organization Review**, v. 2, n. 4, p. 327-348, 2002.

HUANG, R.G. **RQDA: r-based qualitative data analysis: R package version 0.2-7**, 2014, available at: <http://rqda.r-forge.r-project.org> (acesso: 18 November 2016).

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HUSELID, Mark A. The impact of human resource management practices on turnover, productivity, and corporate financial performance. **Academy of management journal**, v. 38, n. 3, p. 635-672, 1995.

KAUFMAN, Bruce E. The historical development of American HRM broadly viewed. **Human Resource Management Review**, v. 24, n. 3, p. 196-218, 2014.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise-Revista de Administração da PUCRS**, v. 21, n. 1, 2010.

JOSÉ TONELLI, Maria et al. Produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: 1991-2000. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 1, p. 1-18, 2003.

LACOMBE, Beatriz Maria Braga; TONELLI, Maria José. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. **Revista de administração contemporânea**, v. 5, n. 2, p. 157-174, 2001.

LACOMBE, Beatriz Maria Braga; CHU, Rebeca Alves. Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 1, p. 25-35, 2008.

LENGNICK-HALL, Mark L. et al. Strategic human resource management: The evolution of the field. **Human Resource Management Review**, v. 19, n. 2, p. 64-85, 2009.

LEÃO JUNIOR, F. P. S.; CARVALHO, C. A.; VIEIRA, MMF. Museus na região metropolitana do Recife: das heranças do passado à construção do futuro. **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora UFPE, 2003.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: gestão das pessoas no setor público**. Edições Fundap, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; DA FONSECA, Valéria Silva; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, p. 9, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. et al. Periódicos brasileiros de administração: análise bibliométrica de impacto no triênio 2005-2007. **RAC-Electronica**, v. 2, n. 3, p. 351-374, 2008.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GUARIDO FILHO, Edson R.; ROSSONI, Luciano. Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação (1). **Revista de Administração Contemporânea**, p. 159-196, 2006.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change. In: \_\_\_\_\_ (Org.) **A theory of gradual institutional change. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, v. 1, 2010, p. 1-36.

MAHONEY, Thomas A.; DECKOP, John R. Evolution of concept and practice in personnel administration/human resource management (PA/HRM). **Journal of Management**, v. 12, n. 2, p. 223-241, 1986.

MASCARENHAS, André Ofenhejm; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Produção científica brasileira em gestão de pessoas no período 2000-2010. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 35-45, 2013.

MARE. A nova política de recursos humanos. Brasília, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, n. 11, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et al. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1995.

Mainwaring, Scott; Welma, Christospher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford Universty Press, 2003.

MARTINEZ, John; OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventing Government: **How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992.

MENESES, Pedro Paulo Murce et al. A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 15, n. 4, p. 110, 2014.

MERTON, Robert King. **On sociological theories of the middle range**. 1949.

MEYER, John W. Reflections on institutional theories of organizations. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, p. 790-811, 2008.

MEYER, John W. et al. Higher Education as an Institution. **Sociology of higher education: Contributions and their contexts**, p. 187, 2008.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. **Organizational environments: Ritual and rationality**. Sage Publications, Inc, 1992.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, p. 340-363, 1977.

MINTZBERG, Henry. The fall and rise of strategic planning. **Harvard business review**, v. 72, n. 1, p. 107-114, 1994.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLIVEIRA, N. V.; LOBO, CGA. Legitimidade e eficiência nos modelos institucionais. In: **Congresso Brasileiro de Sociologia**. 2007.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. **Academy of management review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE**, 2010.

PAULA, Ana Paula. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PAULO POMBEIRO GOMES, João; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Rap—rio de Janeiro**, v. 43, n. 2, p. 295-321, 2009.

PANTOJA, Maria Julia et al. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. In: **Anais do V Congresso Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração de Gestão Pública**. 2012.

PAAUWE, Jaap; BOSELIE, Paul. Challenging ‘strategic HRM’ and the relevance of the institutional setting. **Human Resource Management Journal**, v. 13, n. 3, p. 56-70, 2003.

PECI, Alketa. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 7-24, 1999.

POWELL, Walter W. The New Institutionalism. In: *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers, 2007. Disponível em: <[web.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf](http://web.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf)> Acesso em 19 de abril de 2016.

R Core Team. **R: A language and environment for statistical computing**. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.<http://www.R-project.org/>.

RIBEIRO, Livia Maria P.; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO; Gideon C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das

Novas Perspectivas. In: **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

ROCHA, Robson SØ; GRANERUD, Lise. The search for legitimacy and organizational change: The agency of subordinated actors. **Scandinavian Journal of Management**, v. 27, n. 3, p. 261-272, 2011.

SALLES, Michelle, A.S. D. Capacitação Gerencial para a UFRRJ: Elaboração de uma Proposta Baseada na aprendizagem dos gestores no escopo de um Sistema de Gestão de Pessoas por Competências. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Estratégia e Gestão, 184 f. , 2013.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletâneas**, v. 1. Brasília: ENAP, p.21-42, 2006.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative science quarterly**, p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. Richard. **Organizations and institutions. Foundations for Organizational Science**; Sage Publications: Thousand Oaks, CA, USA, 1995.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. **Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism**. Sage, 1994.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil–1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SHMR, Society for Human Resource Management. **Future Insights**. 2014. Disponível em: <<https://www.shrm.org/research/futureworkplacetrends/pages/toptrendsfor2014.aspx>> Acesso em 01 de setembro de 2015.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 60 n.3, p. 241-250, Jul/Set, 2009.

SPRINGER, Beverly; SPRINGER, Stephen. Human resource management in the US—celebration of its centenary. **Human resource management: An international comparison. Berlin: Walter de Gruyter**, p. 41-60, 1990.

STAEHLE, Wolfgang H. Human resource management and corporate strategy. **Human Resource Management: an international comparison. Walter de Gruyter, Berlín**, p. 27-40, 1990.

STRAUSS, George. HRM in the USA: correcting some British impressions. **International Journal of Human resource management**, v. 12, n. 6, p. 873-897, 2001.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, v. 58, p. 225-254, 2003.

THOMAS, David R. A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. **American journal of evaluation**, v. 27, n. 2, p. 237-246, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant; CALDAS, Miguel Pinto. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. FGV Editora, 2003.

VILLADSEN, Anders R. Similarity or difference? The relation between structure and strategy isomorphism in public organizations. **British Journal of Management**, v. 24, n. S1, p. S62-S75, 2013.

WALTON, Richard E. From control to commitment in the workplace. **Harvard Business Review**, march-april, p. 77-84, 1985.

WARLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 1984.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v.1. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v. 2. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

WRIGHT, Patrick M.; MCMAHAN, Gary C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. **Journal of management**, v. 18, n. 2, p. 295-320, 1992.

WRIGHT, Patrick M.; BOSWELL, Wendy R. Desagregating HRM: A review and synthesis of micro and macro human resource management research. **Journal of management**, v. 28, n. 3, p. 247-276, 2002.

UFRRJ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2006-2011**, 2006.

YIN, R. K. Case study research: design and methods. London: Sage, 1984

**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) participante:

Sou estudante do curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Política Pública, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Venho por meio deste convidá-lo (a) para participar da pesquisa ANÁLISE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE GESTÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL. Esta pesquisa é realizada sob supervisão da professora Maria de Fátima Bruno de Faria.

Sua colaboração nessa pesquisa consistirá em uma entrevista. A participação é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Entre os objetivos da pesquisa, encontra-se a análise das mudanças decorrentes do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas instituída pelo decreto nº 5.707/2006. Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguro o sigilo sobre sua participação. A coleta das informações será realizada por meio da gravação do áudio da sua entrevista. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, portanto, o pesquisador protegerá e assegurará sua privacidade.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço institucional do pesquisador principal, de modo a tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

Adriana Oliveira Andrade  
Departamento de Matemática  
BR-465, Km 7 Seropédica-Rio de Janeiro  
Tel: (21) 2682-1469

---

Local e data.

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar. Autorizo ainda a gravação da minha entrevista.

---

Sujeito da pesquisa

---

Local e data.

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **Tópico 1: Funcionamento da PGTA (Política de Gestão dos Técnicos Administrativos)**

- 1) Como a universidade realiza a gestão de pessoas no que tange aos servidores técnicos-administrativos hoje?
- 2) Que elementos são priorizados para o planejamento da PGTA?
- 3) Na sua opinião que valores, aspectos priorizados/norteadores, são importantes para o planejamento da PGTA.

### **Tópico 2: Rede de colaboradores (identificar atores, influências e relacionamentos)**

- 4) Existe alguma organização ou instituição fora do âmbito da universidade que afete a PGTA da Rural direta ou indiretamente?
- 5) Como a PGTA da Rural é afetada pelo \_\_\_\_\_?

Impacto dos Atores: MPOG, SIPEC, Órgão central (SEGRT), Mec, ENAP, Fóruns, Sindicatos, Gestores, colaboradores, Comunidade acadêmica

### **Tópico 3: Impactos na PGTA**

- 6) Que mudanças e fatos importantes ocorreram com respeito a legislações e instruções normativas que afetaram a PGTA Rural?
- 7) Que mudanças e fatos importantes ocorreram com respeito à profissionalização e desenvolvimentos da área de GP que afetaram a PGTA Rural?
- 8) A Rural busca/buscou inspiração em alguma organização ou modelo de GP para realizar o planejamento da sua PGTA?
- 9) Como as demandas dos diversos setores da Universidade impactam o planejamento da PGTA?

**Tópico 4: Implementação da PNDP (características, adequação, conflito)**

10) Gostaria que o (a) Sr. (a) falasse, de maneira geral, sobre a PNDP?

11) O que o o(a) Sr(a). pode falar sobre a implementação da PNDP na Rural com relação à PGTA.

12) O(A) Sr. (a) pode mencionar alguns elementos que sejam facilitadores da implementação da PNDP na Rural? E entraves? Houve alguma pessoa/grupo importante (favorável/contrário) nesse processo?

*13) O que você pode falar sobre a viabilidade da implementação do modelo de gestão por competências dos servidores técnico-administrativos da universidade? Quais vantagens e desvantagens (entraves)?*

**Tópico 5: Atuação dos indivíduos (grupos de interesses, sujeitos, autonomia)**

14) Qual a relação do conjunto dos servidores técnicos com a PGTA?

15) Há alguma pessoa grupo cargo determinante para a PGTA?

16) Há grupos interessados na mudança/manutenção da PGTA?

Gostaria de complementar com mais alguma informação, crítica ou sugestão sobre a gestão do pessoal técnico administrativo?