

ÁUREA MARIA RESENDE DE FREITAS

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS
DE ENSINO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2012

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

F866i
2012

Freitas, Áurea Maria Resende de, 1962-

Institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de pessoas em instituições federais de ensino de Minas Gerais / Áurea Maria Resende de Freitas. – Viçosa, MG, 2012.

xvi, 179f. : il. (algumas col.) ; 29cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 135-144

1. Administração de pessoal - Desenvolvimento.
 2. Administração pública. 3. Serviço público - Administração de pessoal. 4. Servidores públicos - Treinamento. 5. Política pública. 6. Ensino superior. 7. Ensino profissional.
- I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22. ed. 658.3

ÁUREA MARIA RESENDE DE FREITAS

INSTITUCIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO DE
MINAS GERAIS

Dissertação apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Administração,
para obtenção do título de Magister *Scientiae*.

APROVADA: 30 de março de 2012.

Magnus Luiz Emmendoerfer
(Coorientador)

Nina Rosa da Silveira Cunha
(Coorientadora)

Ricardo Roberto Behr

Edson Arlindo Silva

Adriel Rodrigues de Oliveira
(Orientador)

Aos meus amados filhos
Marcelo e Carolina,
que tornam a minha existência
muito melhor.
Aos meus pais Expedito e
Lourdes (*in memoriam*),
exemplos de amor e dedicação.

“... toda a ciência seria inútil se, por detrás de tudo aquilo que faz os homens conhecer, eles não se tornassem mais sábios, mais tolerantes, mais mansos, mais felizes, mais bonitos...”

Rubem Alves

AGRADECIMENTOS

Ao concluir uma tarefa tão intensa e significativa como esta foi para mim, não há como deixar de agradecer a todos que contribuíram de alguma forma para a sua concretização.

Acima de tudo, a Deus, por dar-me coragem a cada dia, por conceder-me a graça abundante deste aprendizado e a oportunidade de crescimento intelectual, profissional e pessoal e por conduzir-me a continuar e perseverar até o final.

Aos meus filhos Marcelo e Carolina, por, além de superarem a minha ausência, terem-me dado carinho diariamente; e a minha avó Áurea, minha tia e madrinha Graça, meus irmãos Dalva, José Silvestre, Adriana e Eleandro e meus sobrinhos Renan, Rodrigo, Michelle, Rafaella, Laura, Natan, Natália e Michel e à minha afilhada Bruna, que são fundamentais na minha vida, por terem-me ajudado de diferentes maneiras, seja com apoio, motivação e inspiração.

Ao Pró-Reitor de Gestão de Pessoas Professor Luiz Antônio Abrantes, por ter tornado possível esta oportunidade; e aos meus colegas e amigos de trabalho, por terem acolhido as minhas atividades no período em que estive em treinamento.

Aos meus amigos Ritinha Souza, Bete e Camilla Sediya, Maria José Roque, Martha Pacheco, Ana Lúcia, Leo e Carol Fonseca sempre presentes, por terem-me dado motivação nos momentos difíceis.

Às pessoas que ofereceram contribuições importantes para apoiar esta pesquisa, especialmente aos Professores Djair Cesário de Araújo, Walmer Faroni, Suely de Fátima Ramos Silveira e Marco Aurélio Marques Ferreira.

Aos membros do comitê orientador, por, com muita dedicação e atenção, terem fornecido forma e conteúdo a este trabalho e trazido considerações relevantes para o seu desenvolvimento; sobretudo ao Professor Adriel Rodrigues de Oliveira, pela orientação, crítica, pelo incentivo e pela compreensão e pela forma dedicada com que orientou o meu trabalho, com exigência de qualidade e apontando o norte, principalmente, ao meu aprendizado; em especial, aos Professores Nina Rosa da Silveira Cunha e Magnus Luiz Emmendoerfer, pela maneira sensível de aconselhar, sugerir, dar ideias e apoiar a finalização desta dissertação.

Ao Professor Edson Arlindo Silva, por, pacientemente e de forma muito dedicada, como debatedor no seminário que antecedeu à defesa e como membro do comitê examinador, ter trazido grande contribuição para a melhoria deste trabalho.

Ao Professor Ricardo Roberto Behr, por, como membro externo, ter trazido, com conhecimento, competência e sabedoria, contribuições positivas e estimuladoras a este estudo.

Aos professores do Departamento de Administração, em especial a Rodrigo Gava, Jorge Alberto dos Santos, Walmer Faroni, Edson Arlindo da Silva, Adriel Rodrigues de Oliveira e Magnus Luiz Emmendoerfer, que ministraram as disciplinas que deram norteamento para a realização deste trabalho; e aos servidores do Departamento Luíza, Soraya, Welinton, Thiago, Marcelo e Luis, pela acolhida, presteza e atenção.

É uma alegria poder agradecer aos meus grandes e queridos amigos que fiz no Mestrado, por terem oferecido apoio, companhia e solidariedade durante a elaboração deste trabalho: Alan Antunes Vieira Macabeu, pelos sábios princípios; Alana Deusilan Sester Pereira, pelas palavras de conforto, pelo afeto, carinho e pela atenção; Aparecida de Lourdes do Nascimento, pelo suporte, pela confiança e amizade; Caio Cesar Medeiros Costa, pela torcida e pelo apoio, além da alegria e descontração; Clarice Pereira Ribeiro, pelo carinho e incentivo; Erica Beranger Silva Soares, pelo carinho e apoio nos momentos difíceis; Gustavo Jose Padula de Souza, pela atenção; Jaqueline Suzuki, pelo carinho; Paulo Ricardo da Costa Reis, pelo interesse, pela atenção e alegria; Ronan Pereira Capobiango, pelas palavras motivadoras, além do ombro amigo nos momentos delicados e do sorriso acolhedor; e Wania Candida da Silva, pela confiança. Em especial, à Cida, pela solidariedade, alegria e descontração durante todo o curso e, também, pela sua companhia na viagem durante a realização da pesquisa.

A todos os entrevistados gestores de pessoas das Instituições Federais de Ensino, pela disposição, disponibilidade, presteza e atenção, tornando, por meio do relato de suas vivências e das importantes informações, real este estudo.

Ao competente Edir de Oliveira Barbosa, pela revisão linguística do trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a finalização desta dissertação.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS.....	ix
LISTA DE QUADROS.....	xi
LISTA DE FIGURAS.....	xii
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT.....	xv
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA	3
1.2 OBJETIVO GERAL	5
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	5
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	5
2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	7
2.1 ESTADO BRASILEIRO E PROFISSIONALIZAÇÃO DE SERVIDORES	9
2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	16
2.3 DESENVOLVIMENTO DO FUNCIONALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.4 DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES NAS IFES	24
3 REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO	27
3.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	28
3.2 A EDUCAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL	32
4 IDEIAS ORIENTADORAS DO NÚCLEO TEÓRICO.....	35
4.1 TEORIA INSTITUCIONAL	35
4.1.1 <i>Conceitos</i>	37
4.1.2 <i>Os pilares da Teoria Institucional</i>	40
4.1.3 <i>O isomorfismo institucional</i>	41
4.1.4 <i>Processos de institucionalização</i>	44
4.2 CICLO E INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	50
4.2.1 <i>Ciclo das políticas públicas</i>	50
4.2.2 <i>Integração horizontal de políticas públicas</i>	52
4.2.2.1 <i>Liderança executiva</i>	54
4.2.2.2 <i>Estratégia</i>	56
4.2.2.3 <i>Ajustamento mútuo</i>	57
4.2.2.4 <i>Estrutura</i>	58
4.2.2.5 <i>Processo</i>	59
4.2.2.6 <i>Pessoas</i>	60
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	63
5.1 TIPO DE PESQUISA.....	63
5.2 CAMPO DE PESQUISA	64

5.2.1	<i>Descrição das instituições analisadas</i>	66
5.2.1.1	As universidades objeto do estudo	67
5.2.1.2	O centro e os institutos federais de educação	69
5.2.2	<i>Os sujeitos da pesquisa</i>	72
5.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	74
5.3.1	<i>Entrevista</i>	76
5.3.2	<i>Nota de campo</i>	77
5.3.3	<i>Documentos das instituições</i>	77
5.3.3.1	Plano de Desenvolvimento Institucional	78
5.3.3.2	Relatório de gestão	79
5.3.3.3	Programa de capacitação e aperfeiçoamento	80
5.3.3.4	Programa de avaliação de desempenho	80
5.3.3.5	Dimensionamento das necessidades institucionais	81
6	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	83
6.1	ANÁLISE DOS ESTÁGIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	84
6.1.1	<i>Categorias relacionadas aos instrumentos gerenciais</i>	84
6.1.2	<i>Mecanismo de Institucionalização: o isomorfismo</i>	86
6.1.3	<i>Categorias relacionadas aos estágios de institucionalização dos instrumentos gerenciais</i>	87
6.1.3.1	Estágios de institucionalização dos instrumentos gerenciais	90
6.2	ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES	107
6.2.1	<i>Liderança executiva</i>	107
6.2.2	<i>Estratégia</i>	109
6.2.3	<i>Ajustamento mútuo</i>	111
6.2.4	<i>Estrutura</i>	111
6.2.5	<i>Processo</i>	113
6.2.6	<i>Pessoas</i>	114
6.3	ELEMENTOS FACILITADORES E DIFICULTADORES	123
6.3.1	<i>Elementos facilitadores</i>	124
6.3.2	<i>Elementos dificultadores</i>	124
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	127
8	REFLEXÕES SOBRE A METODOLOGIA	132
8.1	REFLEXÕES SOBRE FUTURAS PESQUISAS	133
REFERÊNCIAS		134
APÊNDICE A	– DECRETO N ^o 5.707/2006 – POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL	146
APÊNDICE B	– LEI N ^o 11.091/2005 - PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO	151
APÊNDICE C	– ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	160

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	164
APÊNDICE E – AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO PESQUISADAS	165
APÊNDICE F – REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEFET-MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEPROSUL	Centro de Educação Profissional do Sul de Minas
CET	Centro de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CGGP	Coordenação Geral de Gestão de Pessoas
CGRH	Coordenação Geral de Recursos Humanos
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CNDP	Comissão Nacional de Dirigentes de Pessoas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovem e Adulto
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IFE	Instituição Federal de Ensino
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFMG	Instituto Federal
IFOP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – <i>Campus</i> Ouro Preto
IFSUDESTEMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma
MEC	Ministério da Educação
MNNP	Mesa Nacional de Negociação Permanente
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das IFES
RJU	Regime Jurídico Único
SEGES	Secretária de Gestão
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
SRT	Secretaria de Relações de Trabalho
TI	Tecnologia da Informação

UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFJS	Universidade Federal de São João Del Rei
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O antigo e novo institucionalismo	37
Quadro 2 – Variação de ênfases: Pilares da Teoria Institucional	41
Quadro 3 – Estágio de institucionalização e dimensões comparativas	49
Quadro 4 – Fatores de integração	62
Quadro 5 – Endereço eletrônico das Instituições de Ensino	66
Quadro 6 – Universidades e respectivos <i>Campi</i>	67
Quadro 7 – Universidades: data de fundação e de criação, área física, quadro de pessoal e número de alunos	69
Quadro 8 – CEFET-MG e IF: Localização dos <i>Campi</i> e data de criação	70
Quadro 9 – CEFET-MG e IF: Número de <i>Campi</i> , alunos, quadro de pessoal e número de cursos	71
Quadro 10 – Características individuais dos respondentes	72
Quadro 11 – Cargos efetivos e função ocupados pelos respondentes	73
Quadro 12 – Documentos Institucionais analisados	78
Quadro 13 – Instrumentos Gerenciais e diretrizes: Plano de Carreira e Política Nacional de Desenvolvimento	85
Quadro 14 – Estágio de institucionalização: da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	92
Quadro 15 – Estágio de institucionalização: Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira	95
Quadro 16 – Estágio de institucionalização: Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento	100
Quadro 17 – Estágio de institucionalização: Programa de Avaliação de Desempenho	103
Quadro 18 – Estágio de institucionalização: Dimensionamento das necessidades institucionais	105
Quadro 19 – Características dos elementos integradores	119

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Tipos e mecanismo de isomorfismo	44
Figura 2 –	Processos inerentes à institucionalização	46
Figura 3 –	Modelo de análise da fragmentação	54
Figura 4 –	Mesorregiões de Minas Gerais das IFEs estudadas	65
Figura 5 –	Mapa de Minas Gerais com destaque dos municípios das IFEs da pesquisa	68
Figura 6 –	Abrangência: <i>Campi</i> do CEFET e IF por municípios	71
Figura 7 –	Estrutura da metodologia utilizada na coleta de dados da pesquisa	75
Figura 8 –	Abrangência: IF analisados por mesorregião	169

RESUMO

FREITAS, Áurea Maria Resende de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2012. **Institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de pessoas em instituições federais de ensino de Minas Gerais.** Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira. Coorientadores: Nina Rosa da Silveira Cunha e Magnus Luiz Emmendoerfer.

O desenvolvimento do servidor técnico-administrativo das Instituições Federais de Ensino (IFEs) ligadas ao Ministério da Educação é realizado com base nas diretrizes estabelecidas na Lei 11.091/2005 e no Decreto 5.707/2006. Tais legislações trazem elementos, mecanismos e instrumentos que devem ser utilizados nas práticas gerenciais das instituições para a efetivação do desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais, com a finalidade de melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Verificar o estágio de institucionalização, a integração horizontal e os principais obstáculos e facilitadores da política de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos a partir da percepção de 16 gestores de recursos humanos sobre a implementação das diretrizes dessa política foi o objetivo deste estudo qualitativo, por meio do estudo de caso de 13 IFEs localizadas no Estado de Minas Gerais. As informações foram coletadas por meio de entrevista semiestruturada e de documentos disponíveis nos sites das instituições pesquisadas e tratadas por meio da análise de conteúdo. A utilização da Teoria Institucional e a integração horizontal de políticas públicas, tendo como contraponto as características da administração pública no Brasil, trouxeram subsídios para o aprofundamento da compreensão sobre o processo de institucionalização e a integração horizontal, bem como os principais aspectos que obstaculizam e facilitam a implementação da política de desenvolvimento. Foi possível verificar que as ações, diretrizes e instrumentos gerenciais da política encontravam-se em fase de pré e de semi-institucionalização. Há uma propensão à fragmentação das políticas, e os principais obstáculos são inerentes ao órgão central (Governo e Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento), aos instrumentos legais, à cultura e estrutura organizacional e à gestão. Já os elementos facilitadores são relacionados à pressão legal estabelecida na própria legislação; às

forças internas, principalmente dos servidores e sindicatos; ao incentivo financeiro proporcionado pela legislação; ao clima organizacional, que propícia maior valorização do servidor; e ao planejamento estratégico, que está sendo mais valorizado e utilizado nas práticas institucionais.

ABSTRACT

FREITAS, Áurea Maria Resende de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2012. **Institutionalization and horizontal integration of policy development of people in federal institutions teaching of Minas Gerais.** Adviser: Adriel Rodrigues de Oliveira. Co-Advisers: Nina Rosa da Silveira Cunha and Magnus Luiz Emmendoerfer.

The development of technical and administrative staff of the Federal Universities (IFES) regulated by the Ministry of Education follows the guidelines established by the Law 11.091/2005 and the decree 5.707/2006. These regulations provide elements, mechanisms and instruments for management practices in institutions, aiming to ensure the development of civil servants and favor institutional objectives, in order to improve the efficiency, effectiveness and quality of the services provided to citizens. The present qualitative study aimed to assess the institutionalization stage, horizontal integration and the main obstacles and facilitators of development policy of technical and administrative staff, based on the standpoint of 16 human resource managers on the implementation of the guidelines of this policy. For such, a case study was conducted, with the participation of 13 IFES of the State of Minas Gerais. Information was collected through a semi-structured interview and documents available on the websites of the institutions surveyed, treated by means of content analysis. The application of the Institutional Theory and horizontal integration of public policies, using as counterpoint the characteristics of public administration in Brazil, provided subsidies to deepen the understanding of the process of institutionalization and horizontal integration, as well as key aspects that hinder or facilitate the implementation of development policy. It was verified that the actions, guidelines and policy management tools were at pre-institutionalization and semi-institutionalization stages. There is a tendency to the occurrence of policy fragmentation, and the main obstacles are related to the central body (Government and Secretary of Labor Relations of the Ministry of Planning), legal instruments, culture, organizational structure and management. On the other hand, the facilitating elements are related to legal pressure established in the legislation itself, internal forces, primarily of servants and unions, financial support provided by law, organizational environment conducive to greater appreciation of civil servant activity

and the strategic planning that has been increasingly valued and used in institutional practices.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho teve como foco o processo de institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos à luz da Teoria Institucional e da Teoria da Fragmentação e sob a perspectiva dos gestores de recursos humanos de Instituição Federal de Ensino (IFE).

Surgiu de um conjunto de dúvidas e inquietações no sentido de verificar o estágio de institucionalização e os elementos que oferecem integração horizontal à adoção da política de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos no âmbito das IFEs. Isso tomando como base as diretrizes instituídas e propostas pela Lei nº 11.091/2005 e pelo Decreto nº 5.707/2006, por meio do estudo de oito universidades federais, um centro federal de educação tecnológica, três institutos federais e um campus consolidado de um dos institutos.

Esta abordagem possibilitou verificar o estágio de institucionalização e da integração horizontal da política de desenvolvimento de servidores das IFEs a partir dos processos inerentes à institucionalização e dos aspectos da estrutura institucional que podem promover ou obstaculizar a adoção de estratégias integradoras. Além disso, evidenciaram-se questões relativas à legitimidade e aceitação de diretrizes estabelecidas na legislação, bem como questões relativas à liderança executiva, à estratégia, ao ajustamento mútuo e coordenação, ao desenho organizacional, aos processos e às pessoas imbricados no contexto dos processos internos das instituições.

Consistiu em analisar de que forma a literatura trata da institucionalização e dos obstáculos à integração das políticas de desenvolvimento de pessoas e como isso se aplica às práticas das instituições estudadas. Como referências teóricas, utilizaram-se a Teoria Institucional e os processos inerentes à institucionalização propostos inicialmente por Zucker (1977) e posteriormente por Tolbert e Zuckert (2010), bem como os trabalhos de Martins (2003) e Luna (2007) sobre fragmentação e integração horizontal de políticas públicas. Usando o contraponto teórico sobre os fatores históricos da formação política do Brasil e reformas administrativas, foi possível verificar alguns aspectos responsáveis pela criação das condições ou dos obstáculos para o desenvolvimento de servidores na administração pública e, conseqüentemente, nas instituições de ensino.

Seguindo a perspectiva de pensamento de Selznick (1971), que defendeu que, quanto mais precisa a finalidade de uma organização e quanto mais especializadas e técnicas as suas operações, menores as chances de forças sociais afetarem seu desenvolvimento, pode-se dizer que, atualmente, a multiplicidade de organizações e a própria complexidade da gestão levam as IFEs a buscar formas e modelos mais hábeis de gerenciamento.

Neste trabalho, mostraram-se as legislações que tratam da política de desenvolvimento como um “institucionalizador” da gestão nas diversas IFEs estudadas. Buscou-se, também, entender o mecanismo de institucionalização utilizado pelas IFEs para atender aos parâmetros normativos e prescritivos e, assim, implantar as práticas e instrumentos de gestão. Além disso, verificou-se a influência dos elementos de integração horizontal nesses mecanismos.

A teoria institucional possibilita a análise que leva em conta as interações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais e contribui para o entendimento dos processos pelos quais as organizações adquirem legitimidade e aceitabilidade sociais (MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 1995; THÉRET, 2003).

Neste trabalho foram considerados os estágios de institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (2010): **habitualização** – desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas; **objetificação** – processo de generalização do significado de uma ação socialmente compartilhada; e **sedimentação** – transmissão da ação e sua manutenção ao longo do tempo. Já em relação à integração horizontal o foco foi nas articulações em nível institucional, ou seja, entre as diversas unidades administrativas no âmbito das instituições pesquisadas.

O conceito de integração abrange vários significados. Neste estudo foi considerada a definição dada por Pollitt (2003): ações integradas, articulação e integração são o que, de maneira mais sucinta, se pode chamar de integração de serviços (POLLITT, 2003).

Martins (2003) e Luna (2007) também entenderam que a integração pode ser a soma de **coerência** – diversos setores atuando com finalidade comum; **consistência** – os setores apoiam-se reciprocamente; e **coordenação** – os setores atuam de forma articulada.

Nessa perspectiva foram tratadas as seis categorias sugeridas por Martins (2003) como os principais obstáculos às estratégias integradoras, a seguir brevemente

descritas: **liderança executiva** – relacionada ao papel do executivo principal, seu papel de liderança e sua visão capazes de mobilizar equipes e privilegiar as questões administrativas em detrimento das políticas; a **estratégia**, ou planejamento; o **ajustamento mútuo** – que diz respeito às formas de coordenação existentes; a **estrutura** – que trata das questões do desenho organizacional e dos mecanismos de coordenação; **os processos** – que se relacionam com autonomia, conflitos de autoridade e formas de integração com as partes interessadas; e **as pessoas** – seus valores, crenças e os meios de interlocução entre elas.

Pouco da literatura tem abordagem que inclui questões relativas a estudos sobre as políticas de desenvolvimento de servidores públicos sob a ótica de sua institucionalização e dos elementos de integração. E se considerar que a perda de coerência, a consistência e a coordenação nas políticas públicas estão associadas aos elementos estruturais dos processos de formulação e implementação, como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e pessoas, então a compreensão desses fenômenos abriu perspectivas para a área de gestão de pessoas nas IFES.

1.1 O problema e sua importância

Sabe-se que no campo da gestão de recursos humanos as mudanças acontecem de forma lenta e gradual. Mudanças envolvem o rompimento de hábitos, crenças e valores radicados que configuram determinada cultura, seja ela política, organizacional ou de gestão.

Novos modelos de gestão de recursos humanos no serviço público implicam necessidade de planejamento de carreiras com novas abordagens para ingresso, desenvolvimento, treinamento, avaliação de desempenho e progressão, entre outras.

Para garantir ao Estado o atendimento das necessidades dos cidadãos, é necessária a adequação de modelos e processos de gestão, bem como a formação de equipes de trabalho qualificadas e comprometidas com a instituição e com a sua missão.

Especificamente no que diz respeito a este estudo, destaca-se a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Cargos

Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e estabelece, entre outras diretrizes, que: haja vinculação entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento organizacional; o desenvolvimento do servidor seja vinculado aos objetivos institucionais; haja garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, incluída a educação formal; e a avaliação de desempenho se constitua como processo pedagógico vinculado às metas institucionais.

Destaca-se, também, o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a política de diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal com as seguintes finalidades: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; desenvolvimento permanente do servidor público; adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições; divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Vincular o desenvolvimento permanente do servidor, procedimentos de gestão por competências, mensuração de desempenho e objetivos institucionais são, sem dúvida, o grande desafio intelectual e político da gestão de recursos humanos na administração pública, nesta incluindo as IFEs. Além disso, o desafio da administração de IFE consiste em garantir os meios e recursos necessários para investir no desenvolvimento de seu quadro de pessoal de forma contínua.

O exame do processo da gestão da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos no âmbito das IFEs torna-se essencial e justifica-se pela necessidade de sistematização de experiências que possam servir de subsídio àqueles que desejam compreender melhor o assunto. Essa é uma estratégia relativamente nova, e acredita-se que o estudo das experiências recentes pode trazer contribuição significativa para que as IFEs tenham melhores condições de desenvolver seu quadro de servidores e, conseqüentemente, ofereçam melhores respostas às demandas da sociedade.

A compreensão do processo de desenvolvimento de servidores da forma abordada aqui pode ser uma aliada para o enfrentamento dos chamados novos temas na agenda de recursos humanos do setor público: a integração da arquitetura de recursos humanos aos processos institucionais, a vinculação da política de desenvolvimento ao planejamento institucional, a questão da democratização das relações de trabalho e sua flexibilização e a gestão por competência.

Assim, este trabalho buscou responder à seguinte questão: de que forma está se dando a institucionalização das diretrizes para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos, estabelecidas por meio da Lei nº 11.091/2005 e do Decreto nº 5.707/2006, nas instituições federais de ensino?

1.2 Objetivo geral

Avaliar o estágio de implementação da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos nas IFEs de acordo com o disposto na Lei nº 11.091/2005 e no Decreto nº 5.707/2006.

1.3 Objetivos específicos

a) Verificar o estágio de institucionalização das políticas de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos, relativas aos aspectos estabelecidos nas diretrizes legais, ou seja, Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.707/2006.

b) Analisar a integração horizontal da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos das IFEs.

c) Identificar os principais obstáculos à institucionalização e à integração da política de desenvolvimento dos servidores das IFEs.

d) Identificar os principais facilitadores à institucionalização e à integração da política de desenvolvimento dos servidores das IFEs.

1.4 Estrutura do trabalho

Este estudo está organizado em oito capítulos. Os quatro iniciais constituem uma reflexão sobre as especificidades da área de gestão de recursos humanos no

serviço público, o Estado brasileiro e a profissionalização dos servidores, diretrizes para o desenvolvimento do funcionalismo na administração pública, a rede federal de educação superior e técnica profissional e as ideias orientadoras do estudo: a teoria institucional e o ciclo e a integração horizontal de políticas públicas. Por meio da análise desse material, procurou-se entender o processo de institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos das IFEs – unidade de análise desta dissertação.

O quinto capítulo é dedicado aos procedimentos metodológicos e caracteriza a pesquisa, o objeto de estudo, as unidades pesquisadas e os sujeitos da pesquisa. Destina-se também descrever os procedimentos da coleta de dados utilizados neste estudo.

No sexto capítulo estão descritas a análise e interpretação dos dados, tendo como referencial teórico a literatura apresentada. Traz-se a sistematização sobre a institucionalização e a integração horizontal da política de desenvolvimentos dos servidores técnico-administrativos.

O sétimo capítulo trata das considerações finais, enquanto o oitavo, e último, capítulo é reservado às impressões acerca das limitações desta pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Este capítulo traz algumas considerações sobre a gestão de pessoas, uma breve contextualização sobre as características do Estado brasileiro, assim como as principais diretrizes inerentes à área de recursos humanos no serviço público ao longo de sua história.

No Brasil, a longa tradição operacional da área de recursos humanos e o seu papel de mera operação de processos essenciais de administração de pessoas, de acordo com alguns estudiosos, podem ser explicados pela: ausência de um movimento sindical forte e de trabalhadores mobilizados; pouca competição experimentada pelas organizações brasileiras durante o longo período em que o mercado esteve fechado ao exterior; e heterogeneidade de práticas utilizadas pelos profissionais dessa área. Diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos e na Europa, um modelo estratégico de gestão de pessoas, no Brasil, é notado somente nas organizações mais estruturadas (DUTRA, 2002; ULRICH, 2000; FLEURY, 1996; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004; LACOMBE, 2008).

A gestão estratégica de recursos humanos ganhou credibilidade e popularidade na década de 2000, principalmente em relação ao seu impacto no desempenho organizacional. De acordo com Paauwe e Boselie (2003), há consenso entre os pesquisadores e gestores de que o capital humano pode ser fonte de vantagem competitiva; as práticas de RH têm a influência mais direta sobre o capital humano de uma empresa; e a natureza complexa dos sistemas de gestão de recursos humanos pode aumentar a inimitabilidade do sistema.

Várias abordagens têm sido adotadas por teóricos e gestores na gestão estratégica de recursos humanos: a teoria dos custos de transação, a teoria da agência, a teoria da dependência de recursos, a comportamental e institucional, entre outras. A visão de como os recursos humanos e as práticas relacionadas com a sua gestão podem ter efeito sobre o desempenho da empresa tem sido discutida por autores estrangeiros e brasileiros, como Albuquerque (1987), Paauwe (1994), Wright *et al.* (1994), Huselid (1995), Fleury (1996), Ulrich (2000), Becker *et al.* (2001), Wright *et al.* (2001), Dutra (2002), Mascarenhas e Vasconcelos (2004), Lacombe (2008), entre outros.

Participar das discussões para a elaboração do planejamento e da estratégia de negócio, identificar os componentes da empresa, participar do desenho de sistemas de informação e de recompensas, da definição da estrutura organizacional e dos processos, auxiliar os gerentes a identificar o que devem mudar para facilitar o trabalho, liderar os diálogos sobre os projetos da empresa e os projetos de mudança fazem parte do novo papel da área de recursos humanos (ULRICH, 2000).

Nesse mesmo sentido, Mascarenhas e Vasconcelos (2004, p. 13) argumentaram que a área de gestão de pessoas deve “ir além, fazendo que as pessoas sejam consideradas recursos estratégicos e capazes de dinamizar as organizações e garantir a sustentabilidade e competitividade, participando tanto da formulação quanto da implementação das estratégias da empresa”.

A gestão de recursos humanos em organizações do setor público, sem fins lucrativos, requer uma abordagem que evidencie a dimensão humana como nó central do funcionamento dos organismos estatais (KAPLAN; NORTON, 2000).

A administração pública moderna requer:

Servidores politicamente responsáveis e capazes de interagir com grupos sociais diversos; pessoas intelectualmente preparadas para analisar problemas complexos e oferecer assessoramento para solucioná-lo; equipes suficientemente estáveis para assegurar o que o conhecimento institucional permaneça independentemente das mudanças de governo; e por fim, uma base ética profissional, de forma que os políticos recebam dos servidores assessoramento apartidário, e os cidadãos recebam tratamento equânime (MATHESON, 2006 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 18).

Para Matias-Pereira (2009), a administração pública necessita adotar novos modelos de gestão para melhorar o seu desempenho, de forma a promover e garantir adequadamente os direitos constitucionais dos cidadãos. A elevação do nível de desempenho dos governos depende da formação de equipes de trabalhos comprometidas com as instituições e com as missões do Estado.

Amaral (2006, p. 554) evidenciou ser necessária uma mudança radical perante o modelo tradicional, com a adoção de política de capacitação do servidor público que:

Estimula a aprendizagem e a disseminação do conhecimento; atribui ao conhecimento a chave para a inovação e a melhoria da gestão pública; altera a separação entre o decidir e o executar; busca a qualidade de vida no trabalho (saúde física e emocional); valoriza a informação compartilhada; e, finalmente, cria alto grau de envolvimento de dirigentes e de servidores no ambiente de trabalho.

A adequação dos processos de gestão de recursos humanos no serviço público implica necessidade de planejamento de carreiras com novas abordagens para ingresso, desenvolvimento, treinamento, avaliação de desempenho e progressão (PIRES *et al.*, 2009).

Outros aspectos relevantes da gestão de pessoas na administração pública são trazidos por Longo (2004): a gestão de pessoas não pode ser vista de forma isolada dos subsistemas de gestão das organizações; a estratégia é umnexo comum entre os subsistemas das organizações; os processos de produção passam necessariamente pelas pessoas, por seu comportamento e por sua qualificação; e tem-se que fazer mais e melhor com menos recursos. Esse autor enfatizou, ainda, restrições derivadas das especificidades do setor público que deveriam ser eliminadas ou, pelo menos, reduzidas: inflexibilidades de estruturas e de processos mantidos por tradição cultural; definições de cargos pouco versáteis e pouco polivalentes; e regimes de jornada de trabalho e de organização do tempo excessivamente rígidos. Entretanto, considera que o gestor público obtém legitimidade para reclamar da rigidez quando tenta inovar e não consegue, mas não quando repete as rotinas que herdou de seus antepassados, sem nunca pensar na menor inovação.

De acordo com a OCDE (2010), as práticas de gestão de recursos humanos no serviço público têm pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho, pois se concentram no controle do cumprimento das regras e normas. Entretanto, verifica-se que avanços foram feitos pelo governo federal para garantir o mérito, a continuidade de pessoal, a imparcialidade e o profissionalismo no serviço público e para manter um controle sobre a dimensão da força de trabalho. Essas ações colocam o Brasil em posição de se concentrar mais na gestão da força de trabalho de acordo com as necessidades estratégicas de governo, com atenção voltada para a eficiência, afirmou a OCDE (2010).

2.1 Estado brasileiro e profissionalização de servidores

No Brasil é recorrente, tanto no meio acadêmico quanto no meio político, a alegação de que são necessários o desenvolvimento e profissionalização do serviço

público, para ampliar a capacidade do governo na gestão das políticas públicas e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Observa-se que, desde a Constituição de 1824, o ingresso no serviço público no Brasil está legalmente institucionalizado no mérito individual. No inciso XIV, do artigo 179, diz: “Todo o cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não seja dos seus talentos, e virtudes”.

O cargo público, à época de Colônia (1500-1822), conforme mencionado por Faoro (2001), era propriedade do rei, conferia autoridade e nobreza, detê-lo significava poder de influência e proximidade com o soberano, e os indivíduos contemplados normalmente pertenciam a camadas dominantes da sociedade e que tinham algum prestígio.

Na fase do Brasil Império, institucionalizou-se o poder dos grandes proprietários de terra, dando origem ao ciclo do "coronelismo", quando o preenchimento dos cargos públicos se dava por meio dos acordos políticos (COSTA, 2008).

As primeiras tentativas formuladas para a estruturação de pessoal no serviço público datam de 1907. O Projeto nº 320/1907 determinava a organização dos funcionários investidos no cargo público em quatro categorias básicas. Em 1911, o Projeto nº 77 determinava a organização dos cargos "de modo que à mesma função corresponda sempre a mesma denominação". Em 1914, Projeto de Lei determinava ser da mesma categoria os funcionários que tiverem os mesmos vencimentos (SANTOS, 1997, p. 162).

Na década de 1930, quando a sociedade se opôs às oligarquias dominantes, deu-se a primeira reforma administrativa da Administração Pública. A reforma implementada por Getúlio Vargas consistiu na estruturação de uma burocracia moderna e racional, para dar suporte às políticas públicas e à industrialização. Para tanto, trazia no seu bojo que era necessária a profissionalização do setor público. Todas as reformas administrativas acontecidas, desde então, trazem a necessidade da profissionalização da administração pública. A organização de carreiras no serviço público pode, nitidamente, caracterizar como tema recorrente nas sucessivas reformas implementadas (KEINERT, 1994; SANTOS, 1997; LIMA JUNIOR, 1998; COSTA, 2008; CADEMARTORI; SIMÕES, 2010).

Desde 1936, buscaram-se soluções política e tecnicamente corretas para a organização dos quadros de pessoal do serviço público federal. Entretanto, os obstáculos de sempre – a descontinuidade, o patrimonialismo, o fisiologismo, o filhotismo –, associados ao paternalismo e ao corporativismo, impuseram-se, subordinando os interesses da sociedade aos interesses privados (SANTOS, 1997).

Na reforma implantada por Vargas, quanto à política de pessoal, destacam-se a Lei nº 284/36- "Lei do reajustamento", que instituiu o plano de classificação de cargos e o concurso público. Essa legislação reuniu em carreiras as profissões de um mesmo ramo ocupacional, escalonando-as em classes, incorrendo, contudo, no erro de haver agrupado cargos e carreiras distintos ou heterogêneos numa só carreira (SANTOS, 1997, p. 164). Instituiu, também, um órgão central de pessoal com a criação do Conselho Federal do Serviço Público, transformando-se, dois anos mais tarde, no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

O DASP tinha na racionalização e no treinamento técnico a sua grande orientação (KEINERT, 1994). Conferia efetividade ao modelo centralizador de gestão governamental, representava o marco fundamental da Reforma Administrativa de 1936, especialmente para a administração de pessoal (JARDIM, 1999).

Farias e Gaetani (2002) destacaram que no período de 1936 a 1967 se buscou a modernização da administração pública em bases meritocráticas, mas sem sucesso. O acesso ao cargo público era por meio de arranjos políticos ou administrativos provisórios; em seguida, tais cargos eram transformados em definitivos.

O período compreendido entre 1945 e 1964 foi caracterizado pelo predomínio da “irracionalidade política diante da administração pública” (JARDIM, 1999, p. 100) e tinha como objetivo manter-se estável perante as questões políticas. A administração pública era densa, centralizadora e burocrática e predominou até a década de 1960, de acordo com Bresser-Pereira (1996).

Nesse período, destaca-se a Lei nº 1.711/1952, que estabelece a organização do plano de classificação de cargos do Serviço Público Federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais, dispondo parâmetros para a isonomia de remuneração, de cargos, de funções, de carreiras, de ingresso para os cargos científicos ou técnico-científicos (art. 259). Foi assim também com a Lei nº 3.780/60, que instituiu um sistema de classificação, com diretrizes gerais para

descrições de atribuições e responsabilidades, qualificações exigidas, formas de recrutamento, linhas de promoção e de acesso (SANTOS, 1997).

Outro dispositivo legal que marcou a administração pública brasileira foi o Decreto-Lei nº. 200, de 1967, que trouxe como princípios norteadores o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, recorrendo à forma privada de gestão financeira e de pessoal. Instituiu noções de administração direta e indireta com a filosofia de desburocratização, mediante a autonomia da administração indireta quanto às formas de contratação, recrutamento e remuneração de servidores (JARDIM, 1999; FARIAS; GAETANI, 2002; CADEMARTORI; SIMÕES, 2010). Além disso, incitou as práticas obsoletas de favoritismos ao permitir a contratação de funcionários públicos para o ingresso na administração pública indireta sem a efetiva aprovação em concurso público (CADEMARTORI; SIMÕES, 2010).

Conforme destacado por Ollaik (1999, p. 43), tanto a reforma de 1938, com a criação do DASP, quanto a reforma de 1967, com a instituição do Decreto-Lei nº. 200/1967, “falharam em atingir seus intentos” quanto à promoção do fortalecimento da meritocracia no serviço público brasileiro. Nesse mesmo sentido, Jardim (1999) também argumentou que o Decreto-Lei 200/67 produziu impacto desorganizado sobre a administração pública e o sucateamento do aparelho do Estado.

Apesar das iniciativas legislativas, nesse período não se obteve qualquer resultado concreto, uma vez que:

A distância entre as intenções do legislador e sua concretização permaneceu, assim, a mesma, por várias razões, entre elas a carência do elemento humano capaz de realizar o trabalho. Nem se poderia mesmo criticar essa carência, que se faz sentir ainda hoje na administração pública brasileira (NASCIMENTO, 1962, p. 27).

No período compreendido entre 1967 e 1988, sob o governo autoritário, houve expansão da administração indireta. Apresentavam-se tanto instituições que transformaram em ilhas de excelência do serviço público quanto outras que, embora reguladas pelas mesmas regras, eram dominadas por práticas clientelistas e, ou, de corrupção. Nesse período, a questão dos recursos humanos não chegou a ser priorizada (FARIAS; GAETANI, 2002).

Durante o regime militar, o país começava a dar os seus primeiros passos contra o modelo burocrático de gestão administrativa e rumava ao modelo

gerencialista, que se inspirava numa concepção de Estado e de sociedade democrática e plural (JARDIM, 1999).

Surge nesse período a avaliação de desempenho dos servidores públicos. Desde os anos de 1970, a administração pública brasileira vem buscando implementar sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas carreiras do serviço público, sem que tenha conseguido grande sucesso nessa tarefa. Foi instituído em 1977 o Decreto nº 80.602/1977, que regulamentou a progressão funcional e o aumento por mérito. A avaliação de desempenho era procedida por meio exclusivo do julgamento da chefia, em razão do desempenho da unidade administrativa ou do comportamento do servidor, o qual teria caráter irrecorrível, não havendo instrumento específico de avaliação. Posteriormente, o Decreto nº 84.669/1980 definiu a progressão como progressão vertical e o aumento por mérito como progressão horizontal e instituiu novo procedimento, a partir de uma ficha de avaliação de desempenho. O aumento por mérito estava vinculado à nota obtida no resultado da avaliação de desempenho do servidor. Esse decreto fixou, ainda, um sistema de quotas, para efeito de avaliação em grupo. Estabeleceu que não mais de 20% do total de servidores em exercício no órgão poderiam ter conceito MB, 70% poderiam ter conceito B e 10% o conceito R. Esse sistema prevalecia quanto à avaliação individual, observadas as quotas que fossem distribuídas para cada unidade (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Conforme enfatizado por Santos e Cardoso (2001), o sistema de avaliação de desempenho tornou-se um mero formalismo a ser cumprido de maneira ritualista. A não institucionalização e efetivação do sistema de avaliação e a sua incapacidade de produzir subsídios válidos para o aperfeiçoamento da ação administrativa tiveram como principal obstáculo a excessiva preocupação em vincular a avaliação ao desenvolvimento do servidor na carreira.

Foi na década de 1980 que os governos ao redor do mundo, pressionados pela crise do Estado e por uma nova ordem mundial, começaram a adotar novos modelos de gestão na busca de eficiência no setor público (KETTLE, 1997, 2005).

No período compreendido entre 1985 e 1990, observaram-se como princípios a desburocratização, a transparência, a desconcentração e a descentralização. Entretanto, não houve plano de intervenção estruturado, ações de contenção de gastos públicos, formulação de políticas de recursos humanos e racionalização de estruturas administrativas. As ações foram dispersas, focalizadas

nos aspectos econômicos e na mudança das estruturas, sem acompanhamento na política de recursos humanos (JARDIM, 1999).

As reformas administrativas da Nova República (1986) e do Governo Collor (1990) “também malograram”, “em nenhum dos processos, o impulso reformador e modernizador do governo foi capaz de superar a tradição patrimonialista do nosso sistema político” (SANTOS, 1997, p. 45 e 49).

A agenda do governo Collor de Mello consistia em: combate à inflação, reforma do Estado, abertura da economia e privatização – surgiu como uma das respostas à crise do modelo de desenvolvimento, que se expressou por meio de uma crise de hegemonia na “Nova República” (NOVELLI, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988, cujo foco das ações recaiu sobre o fortalecimento dos controles da administração pública, estabeleceu como princípios da administração pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Por meio do seu artigo 39, dispôs sobre a criação do Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores públicos. Além disso, instituiu diretrizes para plano de classificação de cargos e de avaliação de desempenho, entre outros. Reintroduziu dispositivos constitucionais que transformavam todas as formas de emprego público em serviço público estatutário (com exceção das empresas estatais). O engessamento e a rigidez tomaram conta da administração pública (FARIAS; GAETANI, 2002).

O RJU também teve como motivação reduzir os problemas financeiros da previdência social dos ex-celetistas federais, perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), cujo recolhimento das contribuições pelo Estado nunca foi regular, e permitiu transferir quase 400 mil servidores da esfera federal para o Regime Próprio (LEITE SOBRINHO; MARTINS, 2011).

Os constituintes de 1988 abordaram várias questões referentes à administração pública para combater o legado do regime militar. Entre elas, propôs completar a reforma do serviço civil por meio da profissionalização da burocracia, com a criação da ENAP, conforme Abrucio (2007, p. 69):

Houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia.

A CF de 1988, entretanto, não resolveu uma série de problemas da administração pública brasileira. Com a era Collor, dois raciocínios contaminaram o

debate público: a ideia de Estado-mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período desmantelaram diversos setores e políticas públicas, além da diminuição de atividades estatais essenciais. O funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, e disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal (ABRUCIO, 2007).

A proibição dos institutos de transformação e transposição de cargos, desde a CF de 1988, suas sucessivas Emendas e o RJU, impactou profundamente as relações de trabalho no serviço público, no Brasil. Além disso, dificultou a adoção de modelos de carreiras mais abrangentes e inteligíveis que contemplem as reais necessidades institucionais. Afetou, também, o desempenho e motivação dos servidores e impactou o perfil da nova geração de servidores públicos.

A desmotivação de muitos servidores no serviço público pode ser explicada pela: ausência de uma política de reconhecimento e remuneração com base nas competências adquiridas e demonstradas e pela nomeação de cargos de confiança que, às vezes, sofre a influência de fatores relacionais/políticos, em detrimento das competências ou potenciais dos servidores (PIRES *et al.*, 2009).

Em 1995, a Reforma do Estado implantada por Fernando Henrique teve como meta: redução dos custos; melhoria da qualidade dos serviços prestados; equilibrar as contas públicas; e elevar a capacidade da ação estatal. Além disso, propôs uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social (JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Os pressupostos da reforma administrativa de 1995, como consequência da superação das fases patrimonialista e burocrática, são discutíveis, pois os reformistas não percebem que na revisão histórica dos processos de reforma foram poucas as tentativas de implantação do modelo burocrático na administração pública brasileira (LIMA JUNIOR, 1998). Os reformistas puseram forte ênfase na necessidade de diminuir o tamanho do aparato de Estado e de combater a burocracia e foram incapazes de dar o devido destaque aos princípios de justiça que se materializam na estrutura burocrática do Estado (NOGUEIRA; SANTANA, 2000).

Conforme destacado por Matias-Pereira (2008), a face pouco visível das recomendações da reforma é a geração de estímulos para promover o desmantelamento do Estado brasileiro, pois é perceptível que o Estado

patrimonialista está fortemente presente na cultura política brasileira e se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção. Esse também é o entendimento de Câmara (2009), quando disse que o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e dos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política. Tal fato corrobora Lima Junior (1998, p. 18), quando afirmou que “o patrimonialismo e o clientelismo se constituíram traços estruturais de nossa administração pública”.

Nesse mesmo sentido, Novelli (2010) considerou que no Brasil a administração pública burocrática de inspiração weberiana é a forma ainda dominante e que o novo modelo gerencialista foi incapaz de romper com o patrimonialismo na administração pública. Mas o autor reconheceu que a administração pública gerencial vem produzindo impactos e reformando a administração pública brasileira.

No item seguinte são abordadas algumas implicações do modelo gerencial de administração pública no Brasil sobre as questões relacionadas com a gestão de recursos humanos no setor público.

2.2 A administração pública gerencial e a gestão de recursos humanos

De forma análoga às grandes transformações ocorridas nas organizações do setor privado a partir da década de 1980, os governos ao redor do mundo adotaram reformas substanciais que transformaram a gestão pública e as políticas públicas. Uma nova onda global de reformas da administração pública desafiou o modelo burocrático weberiano, com a adoção de novos modelos organizacionais na busca de eficiência no setor público (KETTL, 1997, 2005).

O modelo burocrático tornou-se alvo das mais ásperas críticas. Foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferências e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992; OSBORNE; GAEBLER, 1992; HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002 *apud* SECCHI, 2009).

De acordo com Barzelay (2000, p. 229), a Administração Pública Gerencial é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo”. Esse modelo se inspirou na administração empresarial, absorvendo os valores de eficiência, *accountability* flexibilidade. Além disso, consolidou novos discursos e práticas derivados do setor privado e os usou como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo.

A Administração Pública Gerencial surge para contrapor a grande crise do Estado dos anos de 1980 e a globalização da economia. Esses fenômenos evidenciaram os problemas associados à adoção do modelo anterior, a Administração Pública Burocrática e impuseram a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1997, 2004; SECCHI, 2009; CÂMARA, 2009).

Tais reformas tomavam por base uma receita comum ancorada em uma agenda neoliberal internacional, focalizando: a diminuição do aparelho do Estado; a desregulamentação; o controle fiscal; a privatização de empresas públicas; e a aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental (KETTLE, 2003; DENHARDT; DENHARDT, 2003; ANDION, 2007).

As reformas da administração pública podem: tornar-se facilmente políticas simbólicas de mero valor retórico; avançar mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos; ser usadas por políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos para manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas (GUSTAFSON, 1983; MARCH; OLSEN, 1983; BATTISTELLI, 2002; SECCHI, 2009; CÂMARA, 2009).

De acordo com Bresser-Pereira (1997), as mudanças promovidas por esse novo modelo para superar a crise do Estado tiveram suas origens em três aspectos: econômico, social e administrativo. Este último aspecto apontou para a necessidade de modificar a estrutura burocrática instalada no Estado, visando reduzir os seus custos e, assim, zerar o déficit público e minimizar o seu peso sobre a economia, a fim de melhorar o atendimento às demandas da sociedade.

No Brasil, o marco da Administração Pública Gerencial foi o Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, lançado em 1995 como demonstração política do modelo de reforma do Estado brasileiro. O PDRAE estabeleceu a setorização do Estado de modo a redimensioná-lo, para enfrentar os problemas nas dimensões institucional-legal (obstáculos de ordem legal), cultural (coexistência de

valores patrimonialistas e burocráticos com os novos valores gerenciais) e gerencial (nível de práticas administrativas). As esferas de atuação do Estado, segundo o plano, seriam: núcleo estratégico; setor de atividades exclusivas do Estado; setor de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil (serviços não exclusivos); e setor de produção de bens e serviços para o mercado (PINTO, 2001).

De acordo com o PDRAE, o núcleo estratégico deveria conciliar o modelo burocrático com o gerencial, por meio de uma “modernização da administração burocrática”. Uma das diretrizes para o Núcleo Estratégico foi:

Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados. Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho (BRASIL, 1995, p. 45 e 46).

O núcleo estratégico é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento, sendo também o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Envolve o Poder Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e a cúpula do Poder Executivo (Presidente da República, Ministros de Estado, seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas).

O processo de reforma ocorrido após a década de 1995 mostra dupla realidade. De um lado, houve avanços e inovações, em alguns casos permitindo modernização; de outro, verificou-se que os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado, e alguns problemas não foram devidamente atacados. Ao delimitar as carreiras no núcleo estratégico em poucas funções governamentais (diplomacia, finanças públicas, área jurídica e carreira de gestores governamentais) a reforma de 1995 deixou de incorporar outros setores essenciais da União e fundamentais para a sua atuação como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2007).

Farias e Gaetani (2002) consideraram que a partir de 1995 a profissionalização da administração pública passa efetivamente a fazer parte da agenda de prioridades do Executivo, acompanhada da exigência de maior transparência e responsabilização do uso dos recursos públicos nas atividades governamentais. Para isso, criou-se a Comissão de Ética Pública para a elaboração

do Código de Conduta da Alta Administração Federal. Estabeleceu a realização de concursos públicos para um conjunto de carreiras consideradas de natureza estratégica para a administração pública federal.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), entretanto, conforme destacado por Abrucio (2007), a política de austeridade adotada não propiciou a recomposição salarial dos servidores públicos e da força de trabalho, já reduzida pela modificação do sistema de previdência social e pelas novas normas de transição estabelecida na Emenda Constitucional nº 20/98.

As consecutivas Emendas Constitucionais (EC) promulgadas nesse período trouxeram impacto ao serviço público. A EC nº 19/1998 modificou e, entre outras medidas, dispôs sobre: a carreira do servidor, a manutenção pela União de escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos; vinculou como um dos requisitos para a promoção na carreira a participação nos cursos de capacitação; e vinculou a estabilidade e permanência no cargo ao procedimento de avaliação periódica de desempenho.

Com a EC nº 19/98, a avaliação de desempenho surge como instrumento necessário até mesmo para assegurar a permanência do servidor no cargo, à medida que passa a ser considerada hipótese de perda do cargo a insuficiência de desempenho (SANTOS; CARDOSO, 2001). Conforme enfatizado por Abrucio (1993), a adoção de sistema característico da burocracia weberiana pode contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, visto que possibilita a Administração Pública atuar de forma impessoal.

A maneira como a Reforma do Estado foi idealizada e conduzida mostrou-se falha, em especial pela insuficiência de mecanismos de coordenação política. O modelo implementado sob a ótica neoliberal não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. Ficou evidenciado que, além da ausência de vontade política dos governantes, as ações se apresentaram desarticuladas e incoerentes. Os custos dessas distorções têm implicações na capacidade de competitividade do país, na vida dos cidadãos e na motivação dos servidores públicos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A reforma de 1995 marcou a gestão de recursos humanos, no Brasil, pela adoção de mecanismos como: redução de quadros por excesso de despesas; introdução de instrumentos distintos de contratação, com aspecto temporário e redução do tempo contratado; instabilidade do vínculo; falta de garantia de acesso

aos benefícios do seguro social; e não representação sindical. Os reformistas negligenciaram a importância da gestão de recursos humanos, não tendo dedicado atenção a seu indispensável ordenamento jurídico e tampouco à sua complexidade política com a adoção de uma abordagem essencialmente negativista. O foco de análise dos serviços públicos para a dimensão dos resultados econômicos primou para os ganhos financeiros decorrentes dos processos de redução do quadro de pessoal (NOGUEIRA, 2000).

O Governo Lula, iniciado em 2003, agregou à reforma administrativa um conjunto de ações voltadas para um Estado promotor da inclusão social. Promoveu a continuidade das reformas estabelecidas no PDRAE, a exemplo da Emenda Constitucional nº 41/2003; e alterou as regras de aposentadoria, o que refletiu na força de trabalho no serviço público, promovendo a sua redução.

Há, entretanto, demonstração de que houve visão diferenciada entre os Governos Cardoso e Lula em relação ao papel do Estado, da burocracia pública e da relação deles com a sociedade. O Governo Lula, apesar de dar continuidade às reformas promovidas pelos Governos Cardoso, a exemplo dos reajustes diferenciados de acordo com as carreiras e cargos pertencentes ao núcleo estratégico, e aos serviços exclusivos, deu maior atenção aos setores da burocracia não pertencente ao núcleo estratégico, como a Educação. Ou seja, nos Governos Lula houve opção por privilegiar atividades não exclusivas e por adotar uma política oposta àquela defendida no PDRAE (NOVELLI, 2010).

Nesse sentido, afirmou Paes de Paula (2003), com a redemocratização e a Reforma do Estado, no Brasil, tem-se procurado construir um modelo de gestão pública mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos, com maior capacidade para atender às necessidades dos cidadãos, buscando maior transparência pública.

Argumentos foram utilizados tanto por cientistas sociais quanto pela imprensa, para defender e justificar as esferas de atuação e a forma de organização do Estado, nos Governos Lula, especificamente no que se refere às medidas adotadas quanto à reformulação de carreiras e recomposição do quadro do funcionalismo público (NOVELLI, 2010). Para esse autor, a crítica não é unicamente econômica, sendo também política e ideológica.

Dentro da lógica do governo de continuidade, no Governo Dilma, seguramente, as matérias de pessoal do serviço público, pendentes da gestão Lula,

farão parte da agenda, como: regulamentação da previdência complementar e da aposentadoria especial; limitação do gasto com pessoal; avaliação e mérito; e novo sistema de negociação. A tendência é de que haja um freio nas concessões de reajustes e benefícios a servidores e aposentados, inclusive a que trata do fim da contribuição dos aposentados do regime próprio de previdência do servidor (QUEIROZ, 2011).

O Governo Dilma, entretanto, se distingue quanto ao quesito recrutamento de equipe. Lula colocou pessoas alheias à administração pública e com pouca ou nenhuma experiência anterior no serviço público, que foram recrutadas nos movimentos sociais, principalmente no sindical. Já no Governo Dilma as orientações são para maior valorização da meritocracia na ocupação de cargos de confiança da alta administração, em que os ocupantes são de carreira ou, se recrutados no mercado, feitos nas universidades ou entre personalidades da vida científica ou cultural. Cargos intermediários e de média gerência são majoritariamente ocupados por servidores de carreira, com amplitude maior do que no Governo Lula (QUEIROZ, 2011).

As principais linhas de atuação do governo com vistas à profissionalização da administração o incluem: institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários; gerenciamento informado da força de trabalho do setor público, bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento; gestão integrada dos aspectos organizacional, financeiro e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos; realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos, por meio da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral; e adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho, vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios (FARIAS; GAETANI, 2002).

A profissionalização é um desafio inescapável porque nenhum país se desenvolveu de forma sustentável sem profissionalizar sua administração pública (FARIAS; GAETANI, 2002). Nesse mesmo sentido, Longo (2004) argumentou que uma administração profissional não é simplesmente uma política de governo – é a identidade de uma democracia sólida. Democracias são desenvolvidas com administrações profissionais.

No Brasil, pode-se observar um esforço no sentido de reformar as questões inerentes aos recursos humanos da administração pública. Quanto às questões mais recentes em relação a isso, destacam-se a estruturação e implantação de carreiras no Poder Executivo, com gratificações pagas em função do efetivo desempenho do servidor vinculadas à avaliação individual e metas coletivas a partir de 2000 e de 2001.

No tocante a essas questões relacionadas ao objeto deste estudo e tratadas nos capítulos seguintes, destaca-se que em 2005 foi instituída a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Em 2006 foram instituídas a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

2.3 Desenvolvimento do funcionalismo na administração pública

As diretrizes para a política de desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional foram instituídas pelo Decreto nº 5.707/2006, apresentada na íntegra no Apêndice A.

O Decreto 5.707/2006 estabelece que os órgãos e entidades da administração pública devem implementar a política de desenvolvimento dos servidores de acordo com as seguintes diretrizes: incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho; promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento; incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal; estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional; incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional e assegurar a ele a participação nessas atividades; considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si; oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública; avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação; elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas; promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção do sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (BRASIL, 2006). Além disso, o Decreto 5.707/2006, entre outras medidas, estabelece os instrumentos da referida política, que são o plano anual de capacitação, o relatório de execução do plano anual de capacitação e o sistema de gestão por competência. A adequação, pelas IFEs, das diretrizes e dos instrumentos estabelecidos por Decreto constitui o objeto de análise deste estudo.

Cabe, assim, inteirar-se das constatações da OCDE (2010, p. 271 e 272) constantes no relatório da Avaliação da Gestão de Recursos Humanos do Governo, cujo teor traz que várias questões precisam ser abordadas pela administração pública para melhorar a sua capacidade, a fim de conduzir a reforma da gestão de recursos humanos no nível do governo central. Por exemplo: “Falta de visão e planejamento de longo prazo” – abordagem fragmentada para reformar a gestão de recursos humanos, decisões operacionais em vez de estratégicas baseadas numa visão de longo prazo. O diálogo entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG com os demais ministérios sobre questões de gestão de recursos humanos ainda é impulsionado pela demanda por cargos e aumentos de remunerações; “Capacidade técnica restrita” – Tanto os servidores da Secretaria de Recursos Humanos – SRH e da Secretaria de Gestão – SEGES quanto o pessoal responsável pelas questões de gestão de recursos humanos em outros ministérios não têm conhecimentos sólidos em gestão de recursos humanos nem formação em planejamento estratégico, e isso enfraquece a sua capacidade de integrar a estratégia de recursos humanos nos programas de reforma da gestão pública; “Falta de cultura e capacidade para negociação coletiva” – as propostas de reforma do MPOG não são

submetidas a um processo de negociação amplo dentro do Governo e com os agentes externos e a falta de experiência gerencial em lidar com assuntos controversos nos processos de negociação; e “Falta de flexibilidade na gestão de recursos humanos” – o processo de decisão sobre a política e estratégia de gestão de recursos humanos é muito centralizado, sua execução é bastante fragmentada e requer uma série de controles para evitar a má gestão ou fraude.

As questões verificadas pela OCDE (2010) em nível do governo federal refletem em todas as instituições da administração pública, inclusive nas IFEs objeto deste estudo.

Pires *et al.* (2009) consideraram que, até que sejam superadas as dificuldades pela administração pública, como a adequação de carreiras com novas abordagens para ingresso, desenvolvimento, treinamento, avaliação de desempenho e progressão no serviço público, podem-se identificar as competências que o profissional de cada unidade deve possuir e traçar o perfil adequado para a unidade organizacional ou o espaço ocupacional, propiciando adequação às peculiaridades do serviço público.

2.4 Diretrizes para o desenvolvimento dos servidores nas IFEs

Inseridas no cenário das mudanças da administração pública brasileira, as Instituições Federais de Ensino (IFEs) vêm passando, desde o início da década de 2000, por amplo processo de discussão, em busca de meios para atuar de maneira ainda mais alinhada com o seu papel social e institucional, buscando a construção de uma nova cultura administrativa impulsionada pelo processo de expansão do ensino superior iniciado em 2003 e pela expansão do ensino profissional e tecnológico iniciada no final da década de 1990 e concretizada em 2003, com a criação dos Institutos Federais (IF). Esse assunto está abordado mais adiante, em capítulo específico.

Tendo em vista esse cenário, algumas ações importantes foram instituídas em busca de caminhos para a adequação do quadro de servidores das IFEs, a fim de atender a essa nova realidade. Destaca-se a viabilização de processos de negociação da carreira com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP),

cuja implementação se deu em 2003, por meio de protocolo celebrado entre a Administração Pública Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Civis. Entre os atores que compõem a MNNP consta uma bancada de representantes do Governo, denominada Bancada Governamental, e outra dos servidores, denominada Bancada Sindical. A representação da bancada sindical dos técnico-administrativos das IFEs na MNNP se dá pela Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA).

De forma sintetizada, deu-se, assim, a aprovação da Lei nº. 11.091/05, que foi objeto de negociação na MNNP entre a Bancada do Governo e a Sindical. A Lei nº 11.091/2005, que 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, estabelece, entre outros dispositivos, os princípios e diretrizes para a gestão da carreira: (a) qualidade do processo de trabalho; reconhecimento do saber não instituído, resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, pesquisa e extensão; vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições; desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal; avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais e referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas (art. 3º).

A carreira fica estruturada em cinco níveis de classificação, com quatro níveis de capacitação cada e 39 padrões de vencimento básico, justapostos com intervalo de um padrão entre os níveis de capacitação e dois padrões entre os níveis de classificação (art. 6º). Os cargos são organizados em cinco níveis de classificação: A, B, C, D e E (art. 7º).

A Lei estabelece as atribuições gerais dos cargos integrantes do plano de carreira e institui a progressão por mérito profissional, que se dá por meio do resultado de avaliação de desempenho; a progressão por capacitação profissional, que se dá mediante a obtenção, pelo servidor, de certificação em programa de capacitação compatível com o cargo ocupado e a carga horária exigida; e o incentivo à qualificação concedido ao servidor que possuir educação formal superior à exigida

para o cargo de que é titular. Além disso, estabelece que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada IFE deve contemplar o plano de desenvolvimento dos integrantes do plano de carreira: dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição; Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e Programa de Avaliação de Desempenho.

Neste trabalho foi verificada a adequação dos princípios e diretrizes e dos programas estabelecidos na Lei nº 11.091/2005, apresentada na íntegra no Apêndice B. Para melhor compreender essa adequação, é necessário contextualizar a democratização da educação no Brasil, de forma que permita analisar como o seu contexto e algumas características que exercem influência nas políticas de desenvolvimento de pessoas propostas neste estudo.

3 REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO

Sem a intenção de esgotar o assunto, este capítulo traz uma breve contextualização sobre o ensino superior e o ensino técnico profissional no Brasil desde o período colonial até os dias atuais. Pretendeu-se melhor entender as instituições participantes desta pesquisa e como esse contexto pode influenciar na área de recursos humanos, em especial o desenvolvimento de servidores das instituições.

Fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva do sistema do capital em expansão e gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes foram o que "no seu todo" serviu a educação institucionalizada, nos últimos 150 anos, seja na forma "institucionalizada", seja por meio de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica imposta (MESZAROS, 2008, p. 35).

Essas palavras refletem a situação da educação no Brasil. Isso pode ser constatado, por exemplo, nas idas e vindas da Constituição brasileira em relação ao ensino: a Constituição de 1934 afirma ser a educação direito de todos e dever do Estado e incluiu a vinculação dos recursos públicos ao ensino. Já a Constituição de 1937 representa um retrocesso às conquistas trazidas na Constituição de 1934, sobretudo no que diz respeito à retirada do dever do Estado sobre a educação, colocando-lhe um papel supletivo, além de não conter a destinação de recursos, abrindo um flanco para o mercado (ROMANELLI, 2005).

A década de 1970 foi o marco da expansão do neoliberalismo, as políticas públicas na educação apontavam para a necessidade de preparar as futuras gerações para a nova realidade e pela exigência da economia mundial (VIEIRA, 2001).

Foram as pressões dos arranjos internacionais e as pressões internas da classe política e dos empresários pela abertura de mais vagas nas universidades e no ensino básico que propiciaram o formato da LDBEN 5692/71, que explicitava a ideia e direção da educação dualista e excludente no Brasil. Assim, nas décadas de 1970, 80 e 90, medidas paliativas foram desenhadas pelo Governo brasileiro nos vários setores do Estado, à medida que ocorriam os movimentos sociais (LIMA, 2010).

3.1 A educação superior

Nos primeiros séculos do período colonial não se pode falar em Educação Superior no Brasil, uma vez que era na metrópole portuguesa e nos demais países europeus que ocorria a oferta de cursos de educação superior. O nascimento da educação superior no Brasil é marcado com a chegada da família real na Colônia em 1808, com a criação de cursos isolados para formar, sobretudo, profissionais para o Estado. Foram criadas a Academia Real da Marinha (1808), a Academia Real Militar (1810) e os cursos de Cirurgia, Anatomia e Medicina (1808-1809) (LIMA, 2005 e 2009; FÁVERO, 2000 e 2006).

No final do império no Brasil, com a Proclamação da República a demanda por ensino superior cresceu significativamente como via de ascensão social mobilizada pela necessidade de formação de quadros administrativos para o Estado. Os discursos sobre a educação para o povo e as maneiras de sua difusão corporificavam-se, ficando inadmissíveis o não investimento e a não formulação de políticas públicas para a organização da escola. O analfabetismo predominante na sociedade de então afetava diretamente a alimentação dos meios de produção e as oportunidades socioeconômicas (LIMA, 2009).

Conforme enfatizou Fávero (2006), parte dos impasses vividos pela universidade no Brasil pode estar ligada à própria história dessa instituição na sociedade brasileira, considerando-se que a universidade foi criada, pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias e não para atender às necessidades fundamentais da realidade nacional.

Postergada pelo Governo Federal, em 1920 foi instituída a Universidade do Rio de Janeiro, cuja existência se deu mais por um caráter político do que como uma necessidade de expansão do conhecimento. Entretanto, mesmo sendo a partir de um início equivocado e conturbado, foi mediante esse marco que a universidade brasileira estabeleceu seu processo de construção. A criação tardia da universidade no Brasil contrasta com outros casos da América Latina, como o da Argentina, cuja Universidad de Córdoba foi criada em 1613 e a Universidad de Buenos Aires, em 1821 (CUNHA, 1986, 2009).

A postergação da criação de universidades no Brasil acabou gerando condições para o surgimento de universidades como instituições livres, deslocadas da

órbita do Governo Federal para a dos Estados, como a Universidade de Manaus, criada em 1909, a de São Paulo em 1911 e a do Paraná em 1912, entre outras (MICHELOTTO, 2006).

Foi nas décadas de 1920 e 1930 que houve o delineamento da direção de políticas públicas para a universidade a ser implantada no Brasil. A universidade foi espelhada na estruturação dos sistemas universitários europeus e norte-americanos e incorporou a estrutura da administração científica e curricular da universidade americana, com o modelo de educação para o “interesse geral da nação”, de cunho restrito e ideológico. Sua finalidade estava voltada para o atendimento da demanda de classe, suprimindo o mercado de trabalho com os profissionais “necessários à realidade brasileira” e para atendimento das demandas do crescimento econômico e estruturação produtiva do Brasil, que requeriam profissionais qualificados para trabalharem na emergente indústria nacional. Assim, a universidade no Brasil nasce conforme a via dos condicionantes histórico-sociais e não como proposta de uma educação para a emancipação, democratização, universalização e humanização da população, mas como uma educação para o mercado. Durante o Governo militar, o Brasil ratificava sua opção pela educação superior não universalizada, mas com a projeção de criação de nichos tecnológicos (LIMA, 2010, 2011).

A partir dos anos de 1990, a educação no Brasil tem recebido influência das políticas neoliberais e dos organismos internacionais do capital, como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, entre outros. Sofrendo pressões transnacionais num cenário de globalização excludente, a educação superior brasileira foi marcada, nessa década, com a crescente desresponsabilização do Estado para com a universidade. Sob aparente democratização do acesso à educação, esta deixou de ser vista como dever de Estado e direito do cidadão, sendo concebida como mercadoria e perdendo o seu caráter eminentemente público (DIAS SOBRINHO; BRITO, 2008).

Especialmente nos dois mandatos do Governo Cardoso houve a adoção de medidas ostensivas de restrição do crescimento da educação superior pública federal, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento, congelamento salarial e redução de vagas de docentes e de técnico-administrativos. Além disso, simultaneamente houve estímulo à expansão do setor privado, por meio do empresariamento desse nível de ensino (DIAS SOBRINHO; BRITO, 2008; LIMA, 2009).

Atendendo às orientações dos organismos internacionais, o processo de formulação da Reforma da Educação Superior do governo Lula teve início em 2003, por meio de instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar plano de ação para a reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFEs. Em 2006, o Projeto de Lei foi apresentado ao Congresso Nacional, estando entre as iniciativas de maior visibilidade a expansão da rede federal de ensino superior (NOGUEIRA, 2008).

No Governo Lula, uma das prioridades do Governo foi a proposição de políticas para a democratização do acesso à educação superior, por exemplo: as políticas de ação afirmativa que visam ao acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, com ênfase na população brasileira afrodescendente e indígena; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que visava criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação e melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais; e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que visa equacionar o problema da ampliação do acesso sem maiores investimentos por parte do Governo, financiando o estudo em escolas particulares.

Dando continuidade à expansão iniciada em 2003, com o Programa denominado Expansão Fase I das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e em reconhecimento ao papel estratégico das IFES para o desenvolvimento econômico e social, em 2007 institui-se o REUNI, por meio do Decreto nº 6.096/2007. Nesse dispositivo ficou estabelecido como meta para 10 anos que, a partir de 2008, as universidades deverão dobrar o número de alunos nos cursos de graduação e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação.

De acordo com esse Decreto, o objetivo do Reuni foi “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos das universidades federais” (art. 1º).

Ainda de acordo com o artigo 6º do Decreto nº 6.096/2007, a adesão ao Programa REUNI “dará origem a instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade” (BRASIL, 2007). Assim, são firmados entre as universidades públicas federais e o Governo contratos de gestão,

em que se vincula o financiamento e, conseqüentemente, os repasses financeiros ao cumprimento de metas previamente acordadas, a exemplo do aumento de taxas de matrículas de graduação, entre outros.

Isso reforça que o Governo Lula se pautou na manutenção do enfoque gerencialista, estabelecendo intervenção do Estado no financiamento e expansão da educação superior, por meio da instrumentalização da fiscalização e da regulação dos investimentos em educação.

Vários autores enfatizaram que o Governo Lula deu continuidade às ações iniciadas pelo Governo de Fernando Henrique, consubstanciadas no modelo de administração pública gerencial (OTRANTO, 2004; MANCEBO, 2004; SANTOS, 2005; FRIGOTTO, 2005; MANCEBO *et al.*, 2006; BOSCHETTI, 2007; CUNHA, 2007).

No entendimento de Chauí (1999), a universidade federal está passando da situação de instituição social para a de organização social.

A universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade ou de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturadas por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e de legitimidade internas a ela (CHAUÍ, 1999, p. 3).

A referida autora explicou que uma organização social difere de uma instituição por sua instrumentalidade, que está referida em “operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define” (CHAUÍ, 1999, p. 3). Ou seja, transformada em uma “organização prestadora de serviços” (CHAUÍ, 1999, p. 6). Dessa forma, a universidade perde a sua condição de autônoma assegurada pela Constituição brasileira.

Essa autora, além disso, alertou que essa nova condição impõe uma lógica de mudanças que afetam diretamente toda a forma de gestão acadêmica e administrativa das universidades e, especialmente, de seus recursos humanos, pela exigência de maior flexibilização, mudanças no RJU, na forma de ingresso, entre outras.

A expansão da rede ampliou o número de municípios atendidos pelas universidades, ou seja, de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos *Campi*, que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação, assim

como aumentou o quadro de pessoal das instituições para atender a essa nova realidade (MEC, 2009).

As universidades federais do Brasil estão distribuídas por região, conforme apresentado no Apêndice F.

3.2 A educação técnica profissional

Pretendeu-se aqui fazer uma breve contextualização da trajetória do ensino técnico profissional no Brasil, que, diferentemente das universidades, surge com a finalidade de formar mão de obra pouco qualificada, mas apta a exercer trabalhos manuais e mecânicos em diversas áreas da economia (SOUZA, 2003; SILVA, 2009).

A concepção dualista-separatista do ensino técnico profissional no Brasil remonta ao Império. No primeiro momento, o ensino técnico era oferecido sem qualquer sistematização pedagógica ou estruturação curricular fixada e foi destinado às camadas mais pobres da sociedade (SOUZA, 2003).

A aprendizagem era assistemática, e tanto escravos quanto homens livres eram treinados no próprio ambiente de trabalho, sem padrões e sem regulamentações. Era um ensino com o sentido de ofertar uma benesse do Estado, uma possibilidade de inclusão à força de trabalho. O caráter segregacionista posteriormente assume aspectos correccionais e assistencialistas (CUNHA, 2005).

As escolas de aprendizes artífices foram instituídas por um Decreto presidencial em 1909. Eram subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e formavam operários e contramestres por meio de um ensino eminentemente prático e fundado em conteúdos técnicos elementares (SOUZA, 2003; SILVA, 2009).

Até a década de 1930, as reformulações e mudanças ocorridas na educação não trouxeram impacto ao ensino profissional. A partir de então, a educação passa a ser tratada como problema social, representando a tomada de consciência da necessidade de se adequar a educação para atendimento da nova realidade econômica e social do país (ROMANELLI, 2005).

Na década de 1940, os Liceus passam, então, a se chamar escolas técnicas e industriais, e acontecem reformas no ensino técnico-profissional e industrial para

atender às demandas da incipiente industrialização do país. O ensino profissional passa a ser considerado de nível médio, acenando com uma equiparação dos cursos aos propedêuticos, mas limitava-se a oferecer uma equiparação em termos de duração dos cursos, sendo o acesso ao ensino superior vinculado à formação recebida em nível médio (SOUZA, 2003).

Durante a década de 1990, a maioria das escolas técnicas e agrotécnicas federais tornam-se CEFET, formando a base do sistema nacional de educação tecnológica, que foi instituído em 1994. Em 1998, uma série de atos normativos direcionou essas instituições para a oferta de cursos superiores. Grande parte do esforço pedagógico passa a ser direcionado ao acompanhamento dos cursos de ensino médio, com o objetivo de preparar candidatos de excelência para o ensino superior. Em 2004, inicia-se a reorientação das políticas federais para a educação profissional e tecnológica, primeiro com a retomada da possibilidade da oferta de cursos técnicos integrados com o ensino médio.

Em 2005, o processo de expansão da rede federal colocou em evidência a necessidade de se discutir a forma de organização dessas instituições. Como resultado desses debates, a Lei nº 11.892/2008, publicada em 29/12/2008, cria um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica. Estruturados a partir do potencial instalado nos CEFETs, escolas técnicas e agrotécnicas federais e escolas vinculadas às universidades federais que formam, hoje, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

De acordo com a Lei nº 11.892/2008, o foco dos institutos federais é a promoção da justiça social, da equidade e do desenvolvimento sustentável com vistas à inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias. Essas instituições devem responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos arranjos produtivos locais.

Os institutos são equiparados às universidades, são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*. Especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, passam esses institutos a oferecer cursos nas modalidades de Formação Inicial e Continuada, Ensino Técnico (integrado ao Ensino Médio, Concomitante, Subsequente e Educação de Jovens e Adultos), Ensino Superior

(Bacharelado, Licenciatura e Tecnologia) e Pós-Graduação *Lato Sensu*. Além disso, prevê a realização de programas de mestrado e doutorado.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é constituída por 38 instituições, que são: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais (IF); a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ); e o de Minas Gerais (CEFET-MG), além das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

As instituições pertencentes à rede estão distribuídas por região, conforme apresentado no Apêndice G.

As formulações e reformulações no âmbito da educação profissional trouxeram grandes transformações nas instituições de ensino. Essas mudanças impactaram tanto a área acadêmica quanto a área administrativa, em especial a área de recursos humanos.

4 IDEIAS ORIENTADORAS DO NÚCLEO TEÓRICO

Este capítulo teve por objetivo apresentar as principais ideias norteadoras desta pesquisa. Sem a intenção de esgotar os temas, são abordados aspectos principais da teoria institucional, dos elementos de integração horizontal de políticas públicas, com foco na política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos das IFEs.

4.1 Teoria institucional

A utilização da Teoria Institucional como norteadora desta pesquisa se justifica, pois possibilita analisar as diretrizes da política de recursos humanos das IFEs sob a ótica da institucionalização de seus instrumentos. Para a análise da política de desenvolvimento de recursos humanos com base na análise institucional, é importante discutir as diferentes e principais correntes e autores da teoria institucional.

A base de análise institucional, chamada de institucionalismo de origem, principalmente sociológica, histórica e da ciência política, surge dos estudos de Merton e Selznick e é representada, sobretudo, pelas clássicas obras de Selznick (1971). Distingue-se das teorias difundidas antes da Segunda Guerra Mundial. Essa nova corrente teórica é pautada nas críticas aos modelos explicativos até então dominantes nas Ciências Humanas e Sociais: o behaviorismo, o funcionalismo e o marxismo. Tais modelos estariam relacionados ao “velho” institucionalismo que não reconhece uma lógica própria no funcionamento das instituições, identificando-as como elementos de um sistema maior e cumprindo funções predeterminadas (IMMERGUT, 1996; ANDREWS, 2005 *apud* CALDAS; FACHIN, 2007).

O neoinstitucionalismo, cujo adjetivo “novo” foi incorporado a essa nova corrente de abordagem institucional, que teve seu nascimento especialmente assinalado a partir da publicação clássica de Meyer e Rowan (1977), ganhou forças entre as décadas de 1960 e 1980 e se consolidou a partir de textos de outros

renomados autores, como DiMaggio e Powell (1991), Zucker (1977), Tolbert and Zucker (1983 e 1996) e Scott e Meyer (1983).

Esses cientistas desafiaram as tradições teóricas e empíricas então dominantes na pesquisa organizacional e ofereceram mudança na maneira convencional de pensar a estrutura formal e a natureza da decisão. Esse entendimento proporcionou a oportunidade de explorar novas ideias sobre as causas e consequências de questões que se encontram cristalizadas na sociedade como padrões construídos e legitimados e sobre os valores e ações que acontecem nas relações entre os diversos atores da estrutura organizacional (CALDAS; FACHIN, 2007; TOLBERT; ZUCKER, 2010).

Machado-da-Silva *et al.* (2003 e 2005) observaram que foi notável a evolução da teoria institucional de base sociológica. Entretanto, advertiram que as tentativas de distinção entre o novo e o velho institucionalismo devem ser tratadas com cuidado, pois muito do novo incorpora o que está no velho. Em comum entre os dois está o caráter limitativo que atribuem às abordagens racionais instrumentais e a importância que emprestam à relação entre a organização e o ambiente, ambos entendidos como entidades culturais.

Os institucionalistas têm como núcleo a instituição. Entretanto, distinguem-se a partir do destaque que atribuem ao caráter micro ou macro dos fenômenos institucionais, ao peso que imputam nos aspectos cognitivos ou normativos das instituições e à atenção que dão aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições. Distinguem-se em três correntes ou orientações: o da Ciência Política – relacionada ao velho institucionalismo, preocupa-se com as instituições que moldam as ações e pensamentos de cada um dos agentes humanos; o da Economia – preocupa-se com as estruturas que regem as transações econômicas; e o da Sociologia – preocupa-se com as instituições no ambiente organizacional, como a estrutura organizacional e os sistemas (THÉRET, 2003).

Machado *et al.* (2005, p. 18) abordaram a questão paradigmática da teoria institucional e a colocaram como teoria multiparadigmática sob uma ótica que mescla o funcionalismo com uma abordagem construtivista e interpretativista.

Nos estudos organizacionais e na sociologia, a teoria neoinstitucional é caracterizada por quatro elementos principais: “rejeição aos modelos de ator/racional; interesse em instituições como variáveis independentes; movimento em

direção a explicações cognitivas e culturais; e interesse em propriedades de unidades de análise supraindividuais” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 8).

O Quadro 1 resume as principais diferenças entre as abordagens do antigo e do novo institucionalismo em relação ao foco em conflitos, ênfase na estrutura, área de influência, local da institucionalização, dinâmica organizacional e formas de cognição.

Quadro 1 - O antigo e o novo institucionalismo

	Antigo Institucionalismo	Novo Institucionalismo
Conflito de Interesses	Foco Central	Foco Periférico
Ênfase na Estrutura	Estrutura Formal	Estrutura Informal
Área de Influência	Comunidades Locais	Campo Profissional, Setor e Sociedade
Natureza da Influência	Cooptação	Isomorfismos coercitivo, normativo ou mimético
Local da Institucionalização	Organização	Campo Organizacional ou Sociedade
Dinâmica Organizacional	Mudança	Persistência
Formas de Cognição	Valores, normas e atitudes	Classificações, rotinas, modelos e esquemas

Fonte: Adaptado de DIMAGGIO; POWELL, 1991.

4.1.1 Conceitos

Neste item são apresentados alguns conceitos sob a ótica da Teoria Institucional Sociológica, que servirão de suporte para a análise proposta neste estudo.

a) Instituição

Apesar de diferentes significações, os autores da teoria institucional sociológica fundamentaram a definição de instituição sobre a base cultural. Os conceitos apresentados nos tópicos subsequentes se aplicam a este estudo.

Meyer *et al.* (1994 *apud* FACHIN; MENDONÇA, 2003) conceituaram instituições como regras culturais que, fornecendo significado coletivo e valor a entidade e atividades particulares, se integram a sistemas mais amplos.

Scott (2008, p. 48) tratou as instituições como uma “composição de elementos reguladores, normativos e cultural-cognitivos que, aliados às atividades associadas e recursos, proporcionam estabilidade e significado à vida social”, ou seja, são estruturas sociais duradouras, compostas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais. Para esse autor, as instituições devem ser tratadas como um processo, incluindo os processos de institucionalização e desinstitucionalização.

Meyer e Rowan (1977) entenderam o conceito de estruturas institucionais como uma estrutura que se tornou institucionalizada e que é considerada pelos membros de um grupo social como eficaz e necessária; servindo como importante força causal para padrões estáveis de comportamento.

b) Ambiente organizacional

Foi Selznick quem deixou o legado à teoria organizacional de hoje. De acordo com Selznick, o sistema organizacional é uma estrutura social adaptável que se molda ao reagir a características e comprometimentos dos participantes e às influências do ambiente externo. Encarou as organizações formais como sistemas cooperativos. Selznick introduziu o conceito de organização como um ente orgânico, adaptativo com efetiva interação com o ambiente, pleno de símbolos e valores, levando-se em conta a busca de legitimidade, sobrevivência e equilíbrio (FACHIN; MENDONÇA, 2003).

O ambiente institucional deve ser visto no seu nível imediato e no nível mais amplo. No nível imediato, envolve aspectos de dependência, poder e políticas. Já no nível amplo prevalecem entendimentos e normas compartilhados. Nesse sentido de análise, a noção de ambiente é decomposta ao se reconhecer a existência de duas facetas da mesma dimensão contextual: o ambiente técnico e o ambiente institucional (SCOTT, 1987).

O ambiente **técnico** racional caracteriza-se pela troca de bens e serviços e nele as organizações são avaliadas por critérios de eficiência e de eficácia e para lograrem os seus objetivos. O controle exercido pelo ambiente técnico ocorre sobre as estruturas organizacionais e sobre o processo de trabalho ao determinar os procedimentos que devem ser usados, as qualificações de seu pessoal de *staff* e os tipos de habilidades que podem ser empregados. Já no ambiente **institucional** a ação racional está representada pelos procedimentos capazes de proporcionar legitimidade no presente e no futuro organizacional; é caracterizado pela elaboração e difusão de normas, procedimentos e exigências que proporcionam legitimidade e apoio às organizações (SCOTT, 1991, 2001; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010)

Para Meyer e Rowan (1977), as organizações, que incorporam em sua estrutura formal elementos racionais socialmente legitimados, maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e sua capacidade de sobrevivência.

A organização é produto de crescente racionalização de normas culturais que fornecem base para a sua construção. Organizações transformam-se em instituições ao serem infundidas de valor e vistas como fontes de gratificação pessoal direta e veículos de integridade de um grupo (SCOTT, 2008).

c) **Institucionalização**

A institucionalização é considerada um processo ligado aos interesses que existem no ambiente organizacional com vistas à necessidade de sobrevivência, de reconhecimento e de adaptabilidade das organizações. Acontece pela repetição no uso de modos de ação em resposta às pressões internas e externas, num processo que esboça o caráter organizacional, criando a sua identidade (SELZNICK, 1966 *apud* CALDAS; FACHIN, 2007).

A institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas. A conformidade se dá porque as organizações buscam legitimidade. Assim, a legitimidade torna-se imperativa para as entidades sociais (MEYER; ROWAN, 1977 *apud* CALDAS; FACHIN, 2007). A institucionalização consiste nos processos pelos quais as organizações adquirem aceitabilidade social (OLIVER, 1992; DACIN; GOODSTEJN; SCOTT, 1995).

Consiste, ainda, numa realidade socialmente construída, que é aceita como verdade e possui legitimidade (BERGER; BERGER, 2002).

O institucionalismo aponta para a necessidade de se levarem em conta as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Tornou-se importante uma explicação tanto para ações individuais quanto organizacionais, contribuindo para as causas da institucionalização nas organizações (THÉRET, 2003).

Berger e Luckmann (1967) identificaram a institucionalização como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros, onde ocorrem a divisão de trabalho e as inovações para formação de novos hábitos.

4.1.2 Os pilares da Teoria Institucional

Os institucionalistas passaram a investigar modelos teóricos institucionais capazes de promover a substituição de elementos técnicos por elementos ligados aos valores (especialmente os relacionados aos aspectos culturais) que seriam decisivos no desenvolvimento das atividades institucionais (MORGAN, 1980; BRYMAN, 1984; DIMAGGIO, 1991; HASSARD, 1993; SCOTT, 1995; BOWRING, 2000; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2010; SILVA *et al.*, 2010).

Os ambientes institucionais exercem pressão sobre as organizações que para justificar suas atividades são motivadas a incrementar a legitimidade mediante a acomodação com as estruturas institucionais prevalecentes. As pressões das estruturas institucionais podem ser de naturezas regulativa, normativa e cognitiva (SCOTT, 1995).

As estruturas institucionais, conforme destacado por Scott (1995), são: a) **Regulativas** – a legitimidade das ações dos atores está associada ao cumprimento de regras, monitoramento e punições de maneira formal que obrigam e regulam o comportamento; b) **Normativas** – são mais prescritivas, avaliativas, incluem valores e normas que definem os significados legítimos para fins validados e revelam aspectos morais e culturais; e c) **Cognitivas** – sustentam significados compartilhados entre os atores acerca das estruturas regulativas e normativas. Representam modelos

de comportamento individual com base na subjetividade, nas compreensões internalizadas e na construção da identidade dos atores.

No Quadro 2 são representados os pilares da Teoria Institucional conforme Scott (1995).

Quadro 2 - Variação de ênfases: Pilares da Teoria Institucional

Característica	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base da submissão	Utilidade	Obrigação social	Pressuposição
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis, sanções	Certificação, aceitação	Predomínio, isomorfismo
Base da legitimação	Legalmente sancionada	Moderadamente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Fonte: SCOTT, 1995, p. 35.

4.1.3 O isomorfismo institucional

As circunstâncias ambientais pressionam no sentido da homogeneização das formas e práticas organizacionais. Para as organizações é uma questão de sobrevivência a conformidade com os critérios socialmente construídos. A conformidade aumenta suas chances de sobrevivência, ao que parece em grau maior do que a eficácia ou o desempenho imediato dos procedimentos e estratégias. A busca dessa conformidade torna as práticas organizacionais cada vez mais homog neas ou isomórficas. Isso diminui a variedade e instabilidade dos arranjos organizacionais em vigor em dado momento (MEYER; ROWAN, 1991, 1977; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1993, 1996).

A compreensão de fenômenos passíveis de institucionalização tem sido amparada nos estudos de DiMaggio e Powell (1983), que identificaram nos trabalhos de diversos autores dois tipos de isomorfismo: o **competitivo** – decorrente de pressões do mercado, mudanç as de nicho, medidas de adequação; e o **institucional** – decorrente das forç as que exercem pressão nas organizações para a busca de adaptação ao ambiente e de legitimidade, que é o elemento-chave da teoria institucional.

O isomorfismo é o processo que constrange e força uma unidade em uma população a assemelhar-se com as outras unidades que estão expostas às mesmas condições ambientais. É o processo de institucionalização organizacional e desenvolve-se pela incorporação de modelos cognitivos pelas organizações.

Para DiMaggio e Powell (1983), as mudanças sociais ocorrem por meio de modelos considerados adequados e que levam a um processo de homogeneização. O isomorfismo acontece a partir de três mecanismos: o coercitivo, o mimético e o normativo, que podem ser tanto formais quanto informais.

a) Isomorfismo coercitivo

É consequência de pressões formais e informais que as organizações sofrem por outras, assim como das demandas culturais da sociedade que atuam. As pressões formais podem ser diretamente ligadas aos instrumentos legais resultantes de leis e determinações de órgãos civis devidamente estabelecidos.

A presença do processo de isomorfismo coercitivo é acentuado na cultura da sociedade brasileira, em que as organizações estão frequentemente sujeitas aos instrumentos de pressão legais, tendo de se adaptar rapidamente a tais exigências (MACHADO-DA-SILVA *et al.* (2001). A gestão de pessoas no serviço público e a relação de trabalho são representadas por um conjunto de leis que regulam as ações do Estado, das instituições e dos servidores.

b) Isomorfismo normativo

O processo de isomorfismo **normativo** se dá, principalmente, pela profissionalização. Ocorre por meio das pressões das instituições que trabalham no sentido de disseminar normas e padrões aceitos como corretos para as mais variadas ações organizacionais.

Argumenta-se que os subprocessos de gestão de pessoas, como o desenvolvimento, a seleção, entre outros, tornam-se isomórficos se a instituição

adota como rotina apenas uma fonte de formação, e a tendência é de que as pessoas já estão condicionadas a perceber a realidade de forma muito semelhante. As universidades, as associações profissionais e os centros de treinamento profissional estão entre essas instituições que trabalham no sentido de multiplicar formas de gestão entendidas como as mais eficazes, respaldadas por modelos amplamente aceitos (CALDAS *et al.*, 2007).

c) Isomorfismo mimético

O isomorfismo **mimético** configura-se quando as instituições optam por adotar modelos, procedimentos e arranjos estruturais de empresas líderes de determinada esfera – consideradas como exemplo de eficiência organizacional. Assemelha-se aos processos de *benchmarking*, comuns no mundo empresarial.

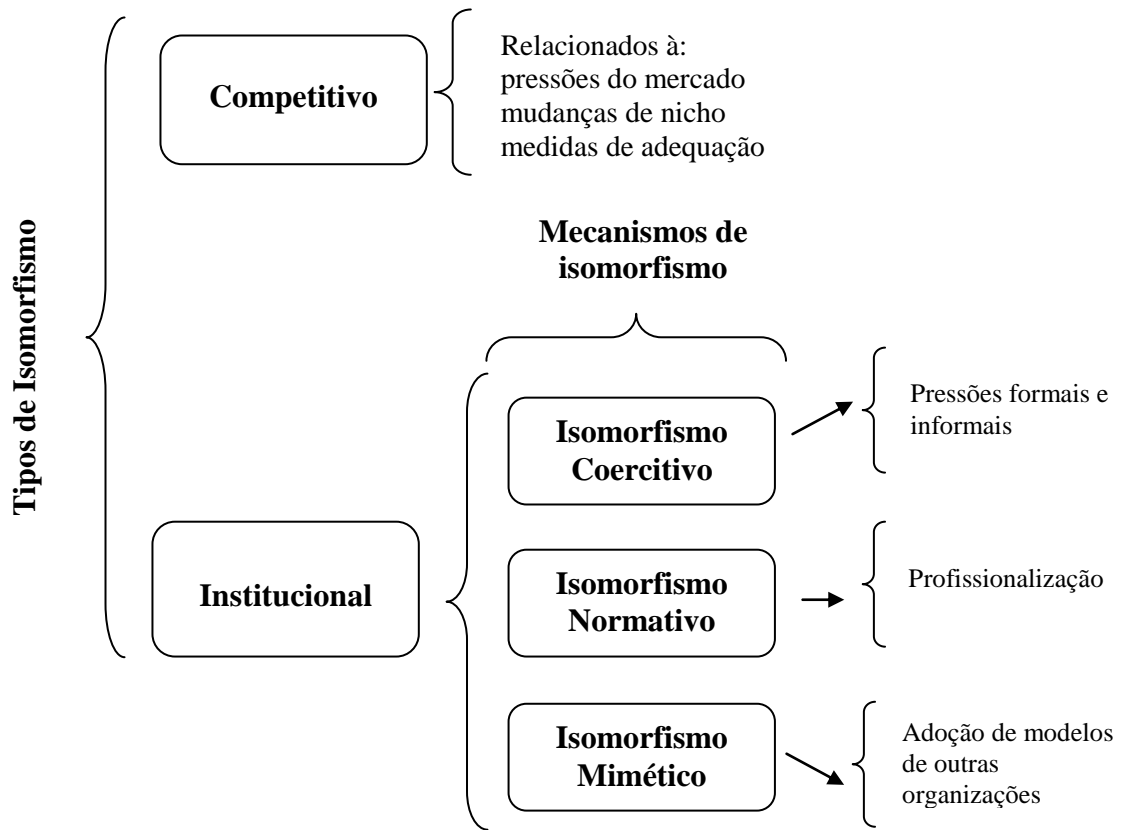
O isomorfismo mimético ocorre, também, pelo repasse de conhecimentos de ex-funcionários de empresas tidas como modelo em algum campo ou pela cópia de modelos de gestão por empresas de consultorias especializadas (CALDAS *et al.*, 2007).

Por meio da adoção de modelos de outras, as organizações buscam diminuir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1996).

A Lei nº 11.091/2005 e o Decreto nº 5.707/2006 representam instrumento de pressão. As IFEs tiveram, em função dessas legislações, o dever de estabelecer uma série de programas, procedimentos e rotinas que foram ou estão sendo incorporados em seus processos de gestão.

A Figura 1 resume os tipos de isomorfismo e seus mecanismos de acordo com o proposto por DiMaggio e Powell (2005).

Figura 1 - Tipos e mecanismo de isomorfismo.



Fonte: Elaborado com base em DIMAGGIO; POWELL, 2005.

4.1.4 Processos de institucionalização

A vertente sociológica da teoria institucional tem quatro distintas correntes que estudam as instituições e os seus processos de institucionalização: a primeira está associada aos trabalhos de Selznick – estruturas organizacionais são afetadas pelo ambiente; a segunda relacionada aos trabalhos de Berger e Luckmann – concentra-se nos processos de institucionalização que envolvem fases ou momentos; a terceira apoia-se nos trabalhos de Meyer e Rowan – enfatiza que sistemas de crenças institucionalizados podem explicar a estrutura organizacional; e a quarta foca a atenção sobre o conjunto de sistemas cognitivos e atividades humanas padronizadas existentes na sociedade (SCOTT, 1987).

Neste trabalho foi utilizada a vertente de Berger e Luckmann, cujos autores se preocuparam em mostrar a origem e natureza da ordem social. Argumentaram que

a ordem social é baseada fundamentalmente em uma realidade socialmente compartilhada, que por sua vez é uma construção humana, criada pela interação social. Assim, a institucionalização é o processo pelo qual as ações se tornam repetidas ao longo do tempo e adquirem significados similares entre as pessoas de um grupo.

Para Berger e Luckmann (1985), a formação de hábitos precede a institucionalização, que ocorre quando há tipificação de ações habitualizadas pelos atores. Assim:

As ações tornadas habituais, está claro, conservam seu caráter plenamente significativo para o indivíduo, embora o significado em questão se torne incluído como rotina em seu acervo geral de conhecimento, admitido como certos por ele e sempre à mão para os projetos futuros (p.77).

Esses consideraram também que a “institucionalização ocorre sempre que há tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Dessa forma, as tipificações são construídas ao longo de uma história compartilhada e acessível a todos os membros do grupo em questão. A tipificação inclui o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou de significados que estão ligados aos comportamentos tornados habituais:

As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida... Dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que ele foi submetido ao controle social (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 79-80).

O mundo institucional é experimentado como realidade objetiva quando a atividade humana é institucionalizada. Pode-se dizer que os produtos exteriorizados da atividade humana adquirem o caráter de objetividade, que é a objetivação das ações e seus significados. Para Berger e Luckmann (1985), a exteriorização refere-se ao grau em que as tipificações são vivenciadas como possuindo realidade própria:

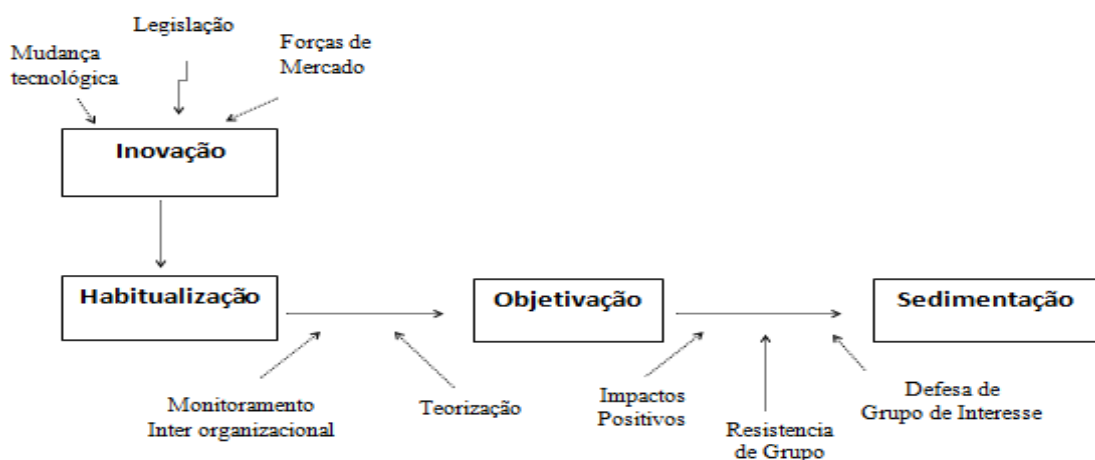
...é importante ter em mente que a objetividade do mundo institucional, por mais maciça que apareça ao indivíduo, é uma objetividade produzida e construída pelo homem (p. 87).

Por meio de análises fenomenológicas institucionais propostas pelos autores e a partir dos estudos e das tipificações, Zucker (1987) identificou componentes-chave do processo de institucionalização que sugerem variabilidade nos níveis de institucionalização, como: transmissão de cultura, manutenção da cultura e resistência à mudança.

Tolbert e Zucker (2010) sugeriram, assim, um processo sequencial entre essas etapas, ou seja: a habitualização, a objetificação e a sedimentação, que possibilitam avaliar o estágio ou grau de institucionalização de determinada realidade social. Constataram que alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos do que outros à avaliação crítica, modificação e eliminação.

Na Figura 2 estão demonstradas as fases do processo de institucionalização e as forças causais críticas em diferentes pontos do processo aplicadas à realidade organizacional, conforme abordado por Tolbert e Zucker (2010).

Figura 2 - Processos inerentes à institucionalização.



Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2010, p. 205.

No processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (2010), a inovação é tida como elemento externo à organização e é o ponto de partida para a ocorrência da institucionalização. A inovação pode ser vista pelas perspectivas econômica, sociológica, tecnológica e organizacional, entre outras.

De acordo com Vergara e Davel (2010), inovação requer a elaboração de novas articulações entre os diferentes recursos da empresa e sua relação com o mercado e com o contexto social.

a) Habitualização

O primeiro processo é a habitualização que envolve a geração de novos arranjos estruturais e a normalização de tais arranjos. Refere-se ao desenvolvimento

de comportamentos padronizados para a solução de problemas associados a estímulos particulares, como políticas e procedimentos. Tais processos podem ser classificados como um estágio de pré-institucionalização.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), nesse estágio as organizações podem adotar soluções desenvolvidas por outras, e também pode haver a imitação. Entretanto, conforme Tolbert e Zucker (2010) não há consenso a respeito da utilidade geral da inovação, e muitas podem adotar dada estrutura, mas serão em pequeno número. Tais estruturas não serão objeto de qualquer tipo de teorização formal, e o conhecimento da estrutura será limitado, em termos de operação e de propósito.

b) Objetificação

O segundo processo identificado foi a objetificação, que se refere ao processo de generalização do significado de uma ação socialmente compartilhada. Envolve certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações. A percepção dos custos e benefícios da adoção de novas estruturas pelos decisores será influenciada pela observação que estes farão do comportamento e escolhas de outras organizações (TOLBERT; ZUCKER, 2010).

Strang e Meyer (1993 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 2010) defenderam que a estrutura para ser institucionalizada deve passar pelas duas tarefas da teorização: a **definição de um problema** organizacional genérico de insatisfação ou de fracasso organizacional que envolve a geração de reconhecimento público da existência de um padrão consistente; e a **justificação de um arranjo** estrutural formal particular que envolve o desenvolvimento de teorias que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso. A teorização atribui à estrutura legitimidade cognitiva e normativa geral. Nesse estágio, as estruturas ficaram difundidas e podem ser ditas como estando no estágio de semi-institucionalização.

Para Tolbert e Zucker (1996, p. 209):

Ao identificar o conjunto de organizações que enfrentam um problema definido e ao prover uma avaliação positiva de uma estrutura como solução apropriada, a teorização atribui à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa geral. Para que os esforços de teorização sejam persuasivos e eficientes, eles devem também oferecer evidência de que a mudança é realmente bem sucedida em pelo menos alguns casos que

possam ser examinados por outros, considerando a adoção de nova estrutura.

A difusão da estrutura deixa de ser só imitada para adquirir uma base mais normativa, refletindo a sua teorização implícita ou explícita. Embora essas estruturas tenham taxa de sobrevivência mais longa, quando comparadas com aquelas no estágio pré-institucional, nem todas perduram indefinidamente.

Não faltam exemplos de teorias e modelos que por modismo são adotados em larga escala nas organizações e, logo em seguida, abandonados. No Brasil, no início dos anos de 1990, esse tipo de fenômeno pôde ser observado quando agentes de mudança (consultores, empresários e universidades) veicularam que as empresas teriam sua sobrevivência ameaçada com a abertura econômica e a globalização. Esse ambiente exigiria das empresas uma série de valores e práticas gerenciais para aumentar a competitividade organizacional, como a adoção de programas de qualidade e melhoria contínua e produtividade e reengenharia, entre outros.

Tolbert e Zucker (2010, p. 209) conferiram *status* racional ao processo de institucionalização quando afirmaram que:

Os adotantes, não obstante, estarão conscientes de sua qualidade relativamente não testada e, conscientemente, monitorarão a acumulação de evidência (de sua própria organização, bem como de outras) a respeito da eficácia das estruturas. Somente quando uma estrutura atinge o grau de institucionalização total é que a propensão dos atores para empreender avaliações independentes da estrutura declinará de modo significativo.

No processo de objetificação, ressalta-se o papel dos atores sociais, também denominados *champions*¹, que empreendem esforços para a adoção e disseminação das práticas por meio da teorização que legitima a estrutura cognitiva e normativamente. Esse estágio é chamado por Tolber e Zucker (2010) de semi-institucionalização. Tal fase é marcada pela heterogeneidade, e, de acordo com essas autoras, as estruturas têm taxa de sobrevivência mais extensa se comparadas com as que estão no processo de habitualização ou estágio pré-institucional.

c) Sedimentação

O terceiro processo da sedimentação refere-se à transmissão da ação e à sua manutenção ao longo do tempo. Nessa fase do processo há continuidade e

¹Membros da organização que lideram temas, mudanças e reforma até serem adotados.

perpetuação de estruturas por um período de tempo consideravelmente longo, e a estrutura sobrevive por meio de gerações de membros da organização. Nesse estágio, as estruturas ficaram sedimentadas e difundidas; fixadas, no longo prazo podem ser ditas como estando no estágio de total institucionalização.

De acordo com Zucker (1988), a total institucionalização da estrutura depende dos efeitos conjuntos da baixa resistência relativa por parte de grupos de oposição, de promoção e de apoio cultural contínuo por grupos de defensores e de correlação positiva com resultados desejados.

As dimensões comparativas e os estágios de institucionalização em relação aos processos, características dos adotantes, ímpeto para a difusão, atividade de teorização, variância na implementação e taxa de fracasso estrutural podem, de acordo com o entendimento de Tolbert e Zucker, ser visualizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio de total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitação/normatização	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2010, p. 209.

Segundo Berger e Luckmann (1985), é importante a compreensão do conceito de legitimação para entender a institucionalização como um processo de construção social da realidade. Para esses autores, a legitimação acontece em todas os estágios da institucionalização: “A legitimação é esse processo de explicação e justificação. A legitimação justifica a ordem institucional, dando dignidade normativa a seus imperativos práticos” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 128).

A integração social entre a organização e seu ambiente externo oportuniza estabilidade à organização e propicia a sua automanutenção. Em razão da assimilação de valores, características culturais e pressupostos do sistema social ao qual a organização pertence, ocorre o processo de institucionalização.

No institucionalismo sobressaem as questões voltadas para ao entendimento de normas e regras estatuídas institucionalmente, aspectos ambientais, grau de

cooperação entre os indivíduos e as instituições, sistemas formais de organização e legitimidade institucional, bem como a capacidade das instituições em se articularem em redes. Procura-se compreender os elementos que estruturam e dão forma às instituições.

A teoria institucional vem sendo utilizada por cientistas que se ocupam da análise organizacional e investigação de fenômenos organizacionais, como a expansão de políticas de pessoal específicas, entre outras.

Neste estudo, buscou-se com a Teoria Institucional entender, a partir da percepção dos gestores da área de recursos humanos nas IFEs, a adequação das diretrizes estabelecidas na legislação. Dessa forma, a análise das políticas de desenvolvimento de pessoas nas IFEs no Brasil à luz da teoria institucional poderá contribuir para a compreensão da institucionalização de referidas políticas no âmbito do serviço público federal.

4.2 Ciclo e integração horizontal de políticas públicas

Neste capítulo, a preocupação foi identificar nas teorias os aspectos que poderiam estar relacionados à integração horizontal de política pública e fazer analogia com as diretrizes da política de desenvolvimento dos servidores nas IFEs. São analisadas algumas tendências no âmbito da discussão das estruturas organizacionais, buscando extrair conceitos que apoiem a análise dos casos selecionados.

4.2.1 Ciclo das políticas públicas

Existem diferentes classificações do ciclo de política pública, e a classificação abordada por Barkenbus (1998) consiste em agenda, formulação, implementação e avaliação, que são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa.

Um problema deve ser focalizado antes da escolha de uma política pública e, se houver decisão política em resolvê-lo, este passará a fazer parte da agenda de Governo. O que coloca uma questão na agenda é a percepção de que algo está errado e pode ser melhorado após a intervenção pública (PETERS, 1986).

Depois de identificado o problema surge a necessidade de desenvolvimento de mecanismo para solucioná-lo. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governantes democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). A formulação depende de os gestores mobilizarem apoios para as políticas de sua preferência, mediante a formação de coalizões de sustentação e da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória (FERNANDES; BERTON, 2006).

A etapa seguinte constitui-se na implementação, tida como um dos maiores desafios para os gestores públicos. É um passo vital no processo de governo porque envolve a colocação de programas em ação e a produção de efeitos para os cidadãos. O estudo da implementação exige o entendimento de sua complexidade e interação com o planejamento (OLIVEIRA, 2006). O resultado do planejamento, incluindo sua implementação, deve ser observado como uma série de eventos que são dependentes de uma cadeia. Assim, tornam-se necessárias coalizões de apoio, capacidade financeira, instrumental e operacional. Pela complexidade, envolvimento e dependência de diversos atores sociais, esta etapa constitui uma das maiores causas do fracasso das políticas públicas (FERNANDES; BERTON, 2006).

A avaliação de políticas é considerada a fase na qual se apreciam os programas já implementados e seus principais impactos. É instrumento importante para o controle da efetividade da ação estatal, podendo subsidiar o planejamento e formulação das ações governamentais, bem como o acompanhamento de sua implementação (CUNHA, 2006).

Os métodos modernos de avaliação buscam por eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade democrática. A avaliação deve ser vista como ferramenta para o aprendizado que pode auxiliar governos, dirigentes públicos e o próprio público a formar pontos de vista convergentes (THOENIG, 2000).

Para fins deste estudo, pode-se entender, por exemplo, que a falta de profissionalização dos servidores públicos foi visto como um problema a ser resolvido e passou a fazer parte da agenda de governo desde a reforma da

administração pública de 1930. Entretanto, é um assunto recorrente nas sucessivas reformas.

Assim, o estudo em questão está interessado nas diretrizes estabelecidas para as IFEs em relação à política de desenvolvimento de seus servidores. No âmbito da instituição, essas diretrizes devem estar inseridas na agenda de programa de cada governo (dirigente), sendo necessário o desenvolvimento de mecanismos como a formulação de políticas internas, com planos e programas, regulamentação para sustentar a sua implementação e, conseqüentemente, a avaliação de cada etapa.

4.2.2 Integração horizontal de políticas públicas

Os elementos estruturantes que integram as políticas públicas e que serão objeto deste estudo foram definidos com base no trabalho de Martins (2003), que para explicar a fragmentação verificada nas políticas públicas propôs a Teoria da Fragmentação, que contém seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais fragmentadores, assim constituídos: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas. Essas variáveis são independentes e constituem subsídios importantes de integração ou fragmentação, se entrecruzam e se interpenetram. O controle e a coordenação são subjacentes a todas as variáveis.

A Teoria da Fragmentação parte da premissa básica de que a fragmentação do processo de formulação e implementação de políticas públicas é problemática. Martins (2003, p. 76) conceituou a fragmentação como “o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos”. De acordo com Marini e Martins (2006, p. 3), “a fragmentação é uma condição crítica que aflige sociedades, governos e organizações em alguma extensão, exigindo contínuas ações integradoras”. Se a fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, coordenação e consistência, a integração se dá pela presença desses três elementos.

A **coerência** se dá quando as políticas se apoiam umas nas outras, e os setores atuam com uma finalidade comum, pressupõe a convergência com objetivos e visões globais. A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações

que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos comuns (MARTINS, 2003).

A **coordenação** pode ser entendida como “um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação” e pressupõe integração e articulação entre e dentro de temas e domínios (OCDE, 2003 *apud* MARTINS, 2003, p. 79). A coordenação nas políticas significa fazer que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos e de forma articulada (BRINKERHOFF, 1996 *apud* MARTINS, 2003).

A **consistência** refere-se à “formulação de políticas compatíveis” e pressupõe acordos e ações de afirmação entre temas e domínios, e os setores se apoiam reciprocamente (OCDE, 2003 *apud* MARTINS, 2003, p. 79). A consistência nas políticas significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que as políticas que se opõem ao alcance de determinado objetivo sejam evitadas ou integradas (MARINI; MARTINS, 2006).

De acordo com Pollitt (2003), ações integradas podem variar de acordo com a orientação: horizontal e vertical, a profundidade, o envolvimento, a identificação do público-alvo, a amplitude e a participação.

Conforme enfatizado por Marini e Martins (2006), a integração horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas se reforcem mutuamente. A integração horizontal implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras ou, pelo menos, não devem ser contraditórias (OCDE, 2003).

Para Martins (2003), uma teoria da fragmentação não presume nem o “caos” – a fragmentação total, nem a “ordem” – a integração total, como condições “naturais” das políticas públicas. Entretanto, presume que a natureza fragmentária de algumas políticas estão associadas a fatores estruturais; tais fatores podem ser controláveis.

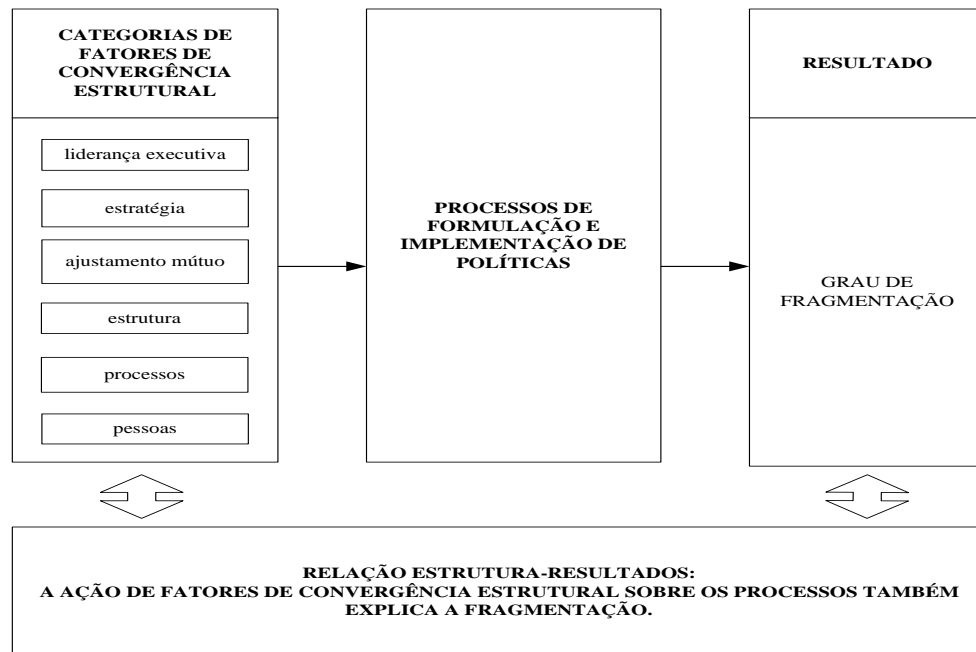
A direção para este estudo foi trabalhar com delineamento restrito ao que Pollitt (2003) propôs em relação ao desenvolvimento de ações integradas horizontalmente. A integração horizontal é entendida como a atuação intersetorial, que envolve diversos setores. Nessa perspectiva de estudo, a integração horizontal diz respeito ao trabalho administrativo colaborativo, que envolve o agrupamento de pessoas de diferentes setores em equipes com propósito comum nas IFEs. As seis categorias sugeridas por Martins (2003), como os principais obstáculos às estratégias integradoras, são tratadas nessa perspectiva. A busca desta pesquisa foi o

entendimento que recai sobre os processos internos, ou seja, entre as diversas unidades administrativas no âmbito das instituições pesquisadas.

Na gestão de recursos humanos, a agenda é tipicamente voltada para a profissionalização da função pública, com ações do tipo: avaliação de desempenho, capacitação, dimensionamento da força de trabalho. Entretanto, normalmente essas ações são caracterizadas por uma ênfase excessivamente operacional, carecendo de uma visão estratégica. É necessário que ações estruturadas se comuniquem, se harmonizem, sejam dotadas de coerência e convirjam para o alcance dos resultados de governo (MARINI; MARTINS, 2006).

A Figura 3 representa o modelo analítico proposto para explicar a fragmentação, composto por seis fatores estruturais.

Figura 3 - Modelo de análise da fragmentação



Fonte: MARTINS, 2003, p. 84.

4.2.2.1 Liderança executiva

A institucionalização como processo de infusão de valores e a importância da liderança estão fundamentadas em uma das primeiras e importantes versões da teoria institucional, formulada por Selznick (1971) e seus seguidores, no argumento

de que: “infundir-lhe um valor, além das exigências técnicas da tarefa” (SELZNICK, 1971 *apud* FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 39).

Para Selznick, o líder institucional é aquele cujo papel consiste em: tomada de decisão estratégica, definição de valores institucionais e criação de culturas organizacionais. O líder é “basicamente, um perito na promoção e proteção de valores”, isto é, transcende ao de executor de “tarefas organizativas”, ou seja, suas tarefas estão relacionadas a decisões não rotineiras, bem como definição de estratégia, missão, valores e ideologia. O líder “deve especificar e refazer os objetivos genéricos de sua organização de modo a adaptá-los, sem maiores distorções, aos requisitos de sobrevivência institucional” (SELZNICK, 1971 *apud* FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 39 e 40).

Outro entendimento de Selznick importante para este estudo é o de que: “monitorar o processo de institucionalização – tanto seus custos quanto benefícios – é uma responsabilidade superior da liderança” (SELZNICK, 1971 *apud* FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 41).

Conforme Martins (2003), a liderança executiva como fator de integração dos processos de formulação de política está centrada na liderança de governo, praticada pela autoridade executiva principal da instituição. O líder é uma peça-chave na dinâmica do poder organizacional, e é ele quem vai negociar com os demais membros do grupo, conduzindo-os aos alcances dos objetivos governamentais/institucionais.

Em relação à gestão do poder, quando o executivo principal exerce forte liderança e governa, administra o conflito, busca consenso, há propensão à integração. Entretanto, se o executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna, há propensão à fragmentação.

Já em relação à visão, se o executivo principal manifesta sua visão e esta aparece de forma central no seu discurso político, presume-se integração; e se o discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora, presume-se fragmentação.

Na presença de múltiplos atores, os governos não podem prescindir de uma liderança forte, visto que o envolvimento dos múltiplos atores e a sua participação nas decisões não devem acontecer sem que haja liderança executiva ativa e

comprometida com a consecução dos objetivos do programa de governo (MARTINS, 2003; LUNA, 2007).

Martins (2003, p. 226) entendeu governo como “conjunto presumivelmente coeso de compromissos programáticos e meios para alcançá-los”.

Para a afirmação da liderança administrativa, é necessário ocorrer o desenvolvimento de relações sociais entre os indivíduos que compõem o ambiente no qual a organização está colocada (SELZNICK, 1966 *apud* CALDAS; FACHIN, 2007).

4.2.2.2 Estratégia

A estratégia é um elemento de integração à medida que identifica o propósito (missão), o futuro (visão expressa) e a maneira de alcançá-lo (planos que se desdobram em programas, projetos, ações etc.) (MOTTA, 2000).

Segundo Mintzberg e Quinn (2001), estratégia pode ser um plano com guia e direção; um padrão, com comportamentos de consistência; uma posição, com resultados em determinado contexto; uma perspectiva, maneira de fazer as coisas; e um truque, uma manobra para dissimular objetivos ocultos.

Para Wright *et al.* (2000, p. 24), a estratégia “refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização”. Nesse mesmo sentido, argumentou Bergue (2005) que a estratégica é uma perspectiva de planejamento que incorpora diretriz e ações organizacionais, visando ao posicionamento desejado em um cenário futuro identificado, orientado pela missão e objetivos organizacionais de natureza mais perene, admitindo-se a composição de ações setoriais devidamente integradas, entre as quais aquelas relacionadas à gestão de pessoas.

A consonância entre o planejamento estratégico e a utilização de políticas e práticas de gestão de pessoas é essencial para a eficiência e eficácia institucional. A definição de políticas e práticas de gestão de pessoas deve levar em consideração os aspectos coercitivos, miméticos e normativos na hora de sua configuração. É importante a parceria estratégica da área de gestão de pessoas para a adaptação de políticas e práticas institucionais (BECKER *et al.*, 2001).

Em relação ao plano, quando há um projeto de governo expresso claramente sob a forma de um plano, presume-se integração; se as diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano, presume-se fragmentação.

Quanto ao sistema de planejamento, se há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação, presume-se integração. Se os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos, presume-se fragmentação.

Um dos desafios da gestão é conceber um sistema gerencial capaz de traduzir os elementos gerais da estratégia em ações específicas compreensíveis aos integrantes da base. A questão fundamental é entender como posicionar a área de recursos humanos para contribuir na consecução da estratégia da organização (BERGUE, 2005).

A orientação da área de recursos humanos deve concentrar-se em contribuir para a configuração de uma arquitetura estratégica que contemple um sistema de mensuração capaz de demonstrar, inequivocamente, o impacto dessa função administrativa sobre o desempenho da organização (BECKER *et al.*, 2001).

4.2.2.3 Ajustamento mútuo

Para Martins (2003), o ajustamento mútuo diz respeito às formas de coordenação que podem ser obstáculos a estratégias integradoras. O termo “ajustamento mútuo” foi usado por Charles Lindblom para indicar a possibilidade de os diversos atores envolvidos numa formulação ou implementação de políticas trabalharem de forma autônoma, sem a necessidade de arranjos formais de coordenação e sem a direção da liderança.

O ajustamento mútuo inclui as interferências causadas pelos arranjos entre grupos e partidos políticos, inclusive a descontinuidade de programas decorrentes da mudança de dirigentes e gerentes, bem como a maior participação das pessoas em decisões importantes, colocando em relevo a temática do planejamento institucional participativo.

Luna (2007) destacou a coordenação como aspecto importante para o sucesso de estratégias intersetoriais. A coordenação pode ser encontrada mais comumente em organizações centralizadas, principalmente, na fase de formulação dos programas. Entretanto, o comprometimento dos funcionários de todos os níveis hierárquicos, importante na fase de implantação dos programas, é mais observado em estruturas mais descentralizadas.

Quando predominam formas de coordenação negociada (barganha, solução de problemas), há propensão à integração; já se houver predominância de formas de coordenação não negociadas, há propensão à fragmentação.

A análise da coordenação requer pensar sobre o que ocorre entre as organizações e não apenas no âmbito interno de uma organização. Requer também saber como as organizações trabalham em redes. Entretanto, a discussão de coordenação para este estudo se ateve ao âmbito das IFEs estudadas.

4.2.2.4 Estrutura

A estrutura constitui o conjunto de unidades organizacionais arranjadas que definem um padrão de interação entre as partes envolvidas. Martins (2003) entendeu que a estrutura está relacionada ao desenho organizacional e aos mecanismos de coordenação. Para esse autor, é importante que o desenho organizacional proporcione ajustamentos vertical e horizontal, de forma que a integração seja favorecida.

Se o desenho organizacional agrupa a estrutura de forma que as áreas de responsabilidade estejam claras e coordenadas pelo executivo principal, há propensão à integração. Se existir pulverização da estrutura com perda de supervisão pelo executivo principal e sobreposição de áreas, há propensão à fragmentação.

As estruturas organizacionais públicas são consideradas por Inojosa (1998) como piramidais, verticalizadas (com muitos níveis hierárquicos) e departamentalizadas setorialmente por áreas de especialização. Além disso, a organização do trabalho é centralizada nas decisões e planejada de forma normativa, com planejamento e execução desconectados.

A estrutura centralizada permite ao executivo manter o controle sobre toda a organização, tornando mais fácil coordenar as suas atividades. Enquanto na estrutura descentralizada, em que cada coordenador possui autonomia, o controle do executivo principal torna-se mais difícil. Assim, a administração pública tem mais facilidade em coordenar suas atividades se a administração for centralizada. Facilitar o trabalho de coordenação é provavelmente a vantagem mais importante que a centralização apresenta (LUNA, 2007).

Martins (2003) acredita ser possível organizar e agrupar a estrutura organizacional, de forma que as principais áreas de responsabilidade estejam claramente definidas com um mínimo de sobreposição e sob a supervisão a mais direta possível do executivo principal nas questões mais estratégicas. Organizações ou unidades organizacionais que funcionam em ambientes em mudança devem ter estruturas flexíveis, e organizações ou unidades organizacionais em ambientes estáveis devem ter estruturas mais rígidas, para a sua maior eficiência.

Mesmo não sendo o foco deste estudo, os aspectos referentes aos modelos centralizado e descentralizado trazem reflexões importantes para analisar a questão da articulação horizontal em nível das instituições analisadas. A escala da organização neste estudo refere-se especialmente ao desenho organizacional das instituições que interagem para o desenvolvimento de estratégias de articulação horizontal para o atendimento das diretrizes estabelecidas na legislação.

Conforme destacado por Martins (2003), o desenho organizacional proporciona ajustamento vertical e horizontal (entre cúpula e unidades intermediárias e operacionais), de tal forma que a integração seja favorecida ou dificultada. Assim, quanto mais fragmentador o desenho organizacional, compartimentando domínios, maior a relevância dos mecanismos de coordenação.

4.2.2.5 Processo

Processos são etapas constituídas por uma sequência lógica, criadas para produzir um produto ou serviço incluindo várias funções no organograma. O

processo deve ser visto como uma sucessão de etapas que agregam valores ao produto ou serviço e, conseqüentemente, à organização (MARTINS, 2003).

Nos processos estão inseridas as rotinas específicas das atividades a serem desempenhadas, com a definição do começo, fim, *inputs* e *outputs*, para que os resultados sejam os mais próximos dos objetivos.

Em relação à autonomia, se os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes, há propensão à integração; já se os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades, há propensão à fragmentação.

No consenso operacional, quando os procedimentos estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política, presume-se integração; já se houver conflito e ambigüidade ou não existir especificação satisfatória em relação a procedimentos, presume-se fragmentação.

4.2.2.6 Pessoas

As pessoas, seus valores, crenças, opiniões e os meios de interlocução entre elas são membros integrantes das políticas à medida que compartilham, em um ou vários subsistemas, em torno de questões relativas à formulação, implementação e execução de políticas públicas (MARTINS, 2003).

A reflexão de Luna (2007) também ofereceu contribuição significativa para este estudo, quando disse que há resistências quando as mudanças necessárias implicam realocação de servidores. Os que estão lotados no *nível central* percebem a mudança para *a ponta* como uma perda de privilégios e resistem a isso. Entretanto, os interesses corporativos também atuam no sentido de oferecer resistências ao compartilhamento do poder.

Mesmo quando essas resistências são vencidas, “há uma tendência de reaglutinação de grupos de profissionais na lógica setorial” (VIANA, 1998). Nesse mesmo sentido, contribui para o entendimento de Bergue (2005) de que a intersetorialidade está impregnada do fator de relacionamento humano.

Entender os elementos estruturais, como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e pessoas que

consequentemente podem levar à perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de gestão pública, causando a fragmentação destas. Além disso, pode contribuir para identificar fatores e condições sob as quais as políticas públicas podem se tornar mais eficientes, eficazes e efetivas.

De acordo com Martins (2003), a integração eficaz é uma função de arranjos eficientes de coordenação, que podem ser garantidos mediante o estabelecimento de papéis, regras e incentivos. Presume-se que há combinação disfuncional de fatores estruturais fragmentadores subjacentes, e a relação estrutura-resultado são assinalados como causas de resultados mais ou menos fragmentadores.

Além disso, Martins (2003) argumenta que as formulações e reformulações nas políticas de gestão pública acontecem por ações empreendedoras (pessoas ou organizações a partir de pessoas), que convencionam as correntes quando surge uma oportunidade de janela de política pública. Assim, quando surge uma janela de política a ação deve ser instantânea, considerando as variáveis “tempo” e “senso de oportunidade”.

Esse autor cita como oportunidades de janelas de políticas os eventos políticos, crises, choques, rotatividade de dirigentes e oportunidades sazonais.

Neste trabalho, podem-se considerar as diretrizes legais como uma oportunidade de janela política. Assim, se não houver condições de implementação das diretrizes legais para que os instrumentos gerenciais se institucionalizem no âmbito das IFEs, haverá perda da oportunidade de um eficiente desenvolvimento de pessoas em tais instituições.

O Quadro 4 sintetiza um roteiro dos fatores de integração, a partir da construção de duas qualificações opostas: propensão à integração e propensão à fragmentação.

Quadro 4 - Fatores de integração

Grupo	Variável	Propensão à integração	Propensão à fragmentação
Liderança executiva	Gestão do poder	O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (é um integrador)	O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político	O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora
Estratégia	Plano	Há um projeto de governo expresso claramente sob a forma de um plano	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano
	Sistema de planejamento	Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação	Os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos
Ajustamento mútuo		Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (barganha, solução de problemas)	Há evidências de que predominam formas de coordenação não negociadas
Estrutura	Desenho organizacional	A estrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do executivo principal	Há uma pulverização da estrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não claros
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária	Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical
Processos	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes	Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades
	Consenso operacional	Procedimentos estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política	Há conflito e ambiguidade ou não há especificação satisfatória em relação a procedimentos
	Integração vertical e horizontal	Poucos stakeholders, baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas	Grande diversidade de stakeholders, limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração
Pessoas	Valores	Diversas pessoas de uma mesma comunidade dotadas de meios de interlocução	Diversas pessoas de uma mesma comunidade sem meios de interlocução

Fonte: Adaptado de MARTINS, 2003, p. 121 e 122.

No capítulo seguinte serão tratados os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos deste trabalho, ou seja, verificar os estágios de institucionalização das diretrizes legais e a integração no âmbito das IFES.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, especificaram-se a metodologia de pesquisa adotada na realização deste estudo e a caracterização do tipo de pesquisa, o campo e os sujeitos da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados e a análise que será empregada na interpretação dos dados.

5.1 Tipo de pesquisa

Na consecução deste estudo foram utilizados os pressupostos próprios do paradigma interpretativo, necessários à compreensão do homem como um agente social dotado de percepções peculiares da realidade, que pode ser distinta de acordo com o observador e a posição dele diante do fenômeno estudado. Assim, influencia e é influenciado pela estrutura social. De acordo Godoi e Balsani (2006), esse tipo de pesquisa com abordagem qualitativa visa à compreensão dos agentes; no caso, os atores sociais componentes do quadro da área de Gestão de Pessoas das IFEs.

Buscou-se entender, por meio da perspectiva de cada um dos gestores e instituições envolvidas, o problema proposto para análise. A compreensão daquilo que levou os atores singularmente a agir como agiram só é possível se os sujeitos forem ouvidos a partir da sua lógica e exposição de razões. Nesse sentido, o estudo tem como estratégia de pesquisa o estudo de casos qualitativos.

A perspectiva qualitativa foi escolhida por permitir revelar como a realidade foi socialmente construída e fazer vínculos com os fundamentos da teoria institucional e com os elementos de integração horizontal de políticas públicas. Além disso, a opção pela pesquisa qualitativa se deu pela aproximação da autora com o tema, visto que trabalha na área de recursos humanos de uma universidade federal há mais de 20 anos. Nesse período, deu-se a reestruturação das carreiras dos técnicos em educação das IFEs ligadas ao Ministério da Educação e à expansão da Educação Superior no Brasil.

A pesquisa desenvolveu-se por meio da aplicação de estudo de caso. De acordo com Yin (2003), o estudo de caso pode ser usado quando o pesquisador

possui pouco controle sobre os eventos, e o foco do estudo está em fenômenos contemporâneos inseridos no contexto da vida real peculiares aos objetivos deste estudo. Esta pesquisa caracteriza-se também como descritiva e analítica.

5.2 Campo de pesquisa

A finalidade deste trabalho trouxe na sua problematização o objetivo de analisar a adequação da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos das IFEs. Foram analisadas a institucionalização e a integração da política de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos das IFEs, por meio do estudo de oito universidades federais, três institutos federais e um centro federal de educação tecnológica.

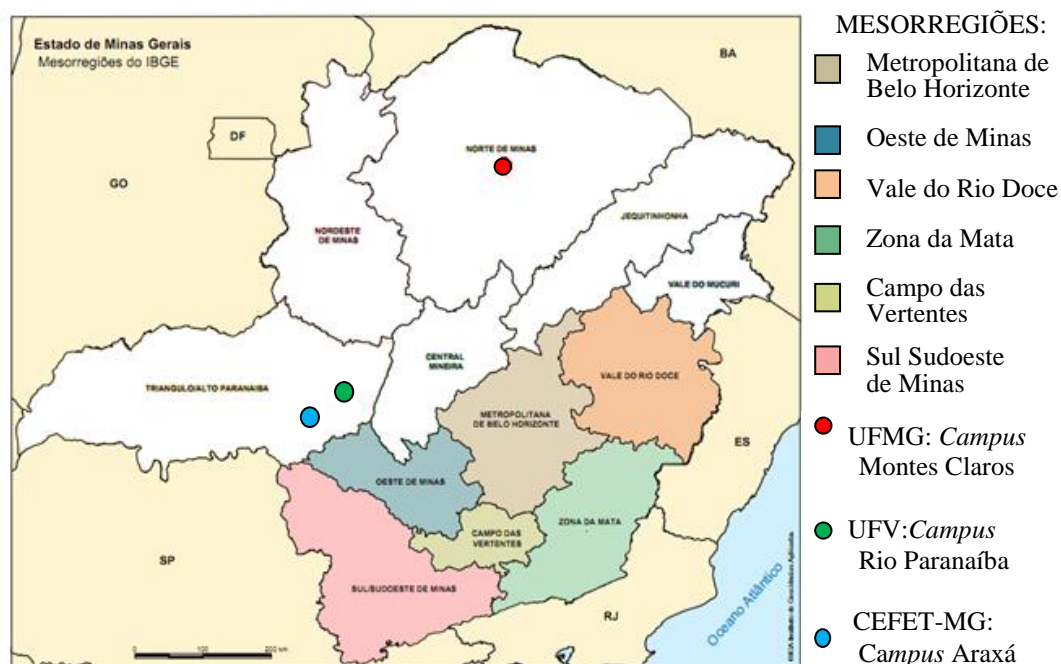
Para a escolha dos casos, foram utilizados os seguintes critérios:

1. Amplitude – envolve grande parte das Instituições Federais de Ensino de Minas Gerais.
2. Política pública – enfrenta questões comuns inerentes ao tema desenvolvimento do quadro de servidores, assim como o da expansão e reestruturação do ensino.
3. Relevância – enfrenta questões que atingem diretamente todos os servidores do quadro e indiretamente os cidadãos que dependem dessas instituições.
4. Proximidade e facilidade de acesso à informação – está relativamente próxima a uma das outras e à facilidade de contato da autora com os gestores de recursos humanos.

As instituições têm em comum o fato de terem, por força da legislação, envidado esforços para a implementação e execução das diretrizes propostas pela Lei nº 11.091/2005 e Decreto 5.707/2006, referente à política de desenvolvimento de seus servidores. Além disso, enfrentam os mesmos desafios para implementação e execução das diretrizes propostas no plano de expansão e reestruturação do ensino no Brasil. Dessa forma, está sujeita à adoção de estratégias de integração horizontal: nos diversos *Campi*, Pró-Reitorias, Centros de Ciências, unidades acadêmicas e administrativas.

As instituições selecionadas encontram-se localizadas no Estado de Minas Gerais, situado na Região Sudeste do país, sendo o maior Estado em área dessa região. Apresenta diversidade regional considerável, semelhante à do próprio país. Conta com 11 universidades federais, um CEFET e cinco institutos federais. A localização das instituições por mesorregião pode ser visualizada na Figura 4.

Figura 4 - Mesorregiões de Minas Gerais das IFEs estudadas.



Fonte: Adaptado de IBGE.

As instituições estudadas estão localizadas em cinco das 12 mesorregiões do Estado de Minas Gerais, que são: Metropolitana de Belo Horizonte, Sul e Sudoeste de Minas, Campo das Vertentes, Vale do Rio Doce, Zona da Mata. Cabe ressaltar que uma possui um Campus localizado na mesorregião Norte de Minas, no Município de Montes Claros e outras duas possuem *campi* no Triângulo e Alto Paranaíba, nos Municípios de Rio Paranaíba e Araxá.

Para melhor caracterização das unidades de estudo, torna-se necessária a descrição das instituições de ensino, as quais possibilitaram o contato com os gestores de recursos humanos, bem como a apresentação dos sujeitos de pesquisa, os próprios gestores.

5.2.1 Descrição das instituições analisadas

As instituições participantes da pesquisa estão inseridas no contexto da expansão da Rede Federal de Educação Superior e na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. A primeira teve início em 2003, com a interiorização dos *campi* das universidades federais e, a segunda, em 2008, com a criação dos institutos federais.

No Apêndice E conta uma contextualização das universidades, do CEFET e dos três IF que fizeram parte da pesquisa, com os respectivos *campi*.

Alguns dados foram solicitados quando da realização da entrevista, como data de criação, número de servidores técnico-administrativos e docentes, número de estudante de graduação e de pós-graduação. Outros dados foram retirados dos sites de cada instituição nos endereços eletrônicos das instituições participantes da pesquisa, conforme Quadro 5. Em algumas situações, não foi possível obter alguns dados.

Quadro 5 - Endereço Eletrônico das Instituições de Ensino

Instituição	Endereço eletrônico
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG)	http://www.cefetmg.br
Campus de Ouro Preto – IFMG	http://www.cefetop.edu.br
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG)	http://www.ifmg.edu.br
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFMG SUDESTE-MG)	http://www.ifsudeste.edu.br
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULMG)	http://www.ifsuldeminas.edu.br
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	http://www.ufjf.br
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	http://www.ufmg.br
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	http://www.ufop.br
Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ)	http://www.ufsj.edu.br
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	http://www.ufv.br
Universidade Federal de Lavras (UFLA)	http://www.ufla.br
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)	http://www.unifal-mg.edu.br
Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)	http://www.unifei.edu.br

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Para não expor as instituições quando da apresentação dos dados da análise de conteúdo, elas estão identificadas com a denominação de instituições, todas recebendo a denominação de I 1, I 2, I 3, e assim sucessivamente, independentemente da instituição à qual pertencem.

5.2.1.1 As universidades objeto do estudo

As universidades pesquisadas possuem *campi* fora da sede, com exceção da UFJF e UFLA. A UFMG e a UNIFEI contam com um *campus* fora da sede, em que a primeira possui dois *campi* no município da sede e a segunda três *campi* no município-sede. A UFSJ dispõe de quatro *campi*, com atuação em oito municípios distintos. As demais têm *campi* em três municípios distintos, como mostrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Universidades e respectivos *campi*

Universidade	Campus/Município			
UFSJ	São João Del Rei: • Santo Antônio • Dom Bosco • Tancredo Neves	Campus Alto Paraopeba: • Congonhas • Ouro Branco • Conselheiro Lafaiete • São Brás do Suaçuí • Jeceaba	Campus Centro-Oeste Dona Lindu: • Divinópolis	Sete Lagoas
UFOP	Ouro Preto	Mariana	João Monlevade	
UFV	Viçosa	Florestal	Rio Paranaíba	
UNIFAL	Alfenas	Poços de Caldas	Varginha	
UNIFEI	Itajubá: • Conjunto central • Universitário • Usina	Itabira		
UFMG	Belo Horizonte: • Pampulha • Saúde	Montes Claros		
UFJF	Juiz de Fora			
UFLA	Lavras			

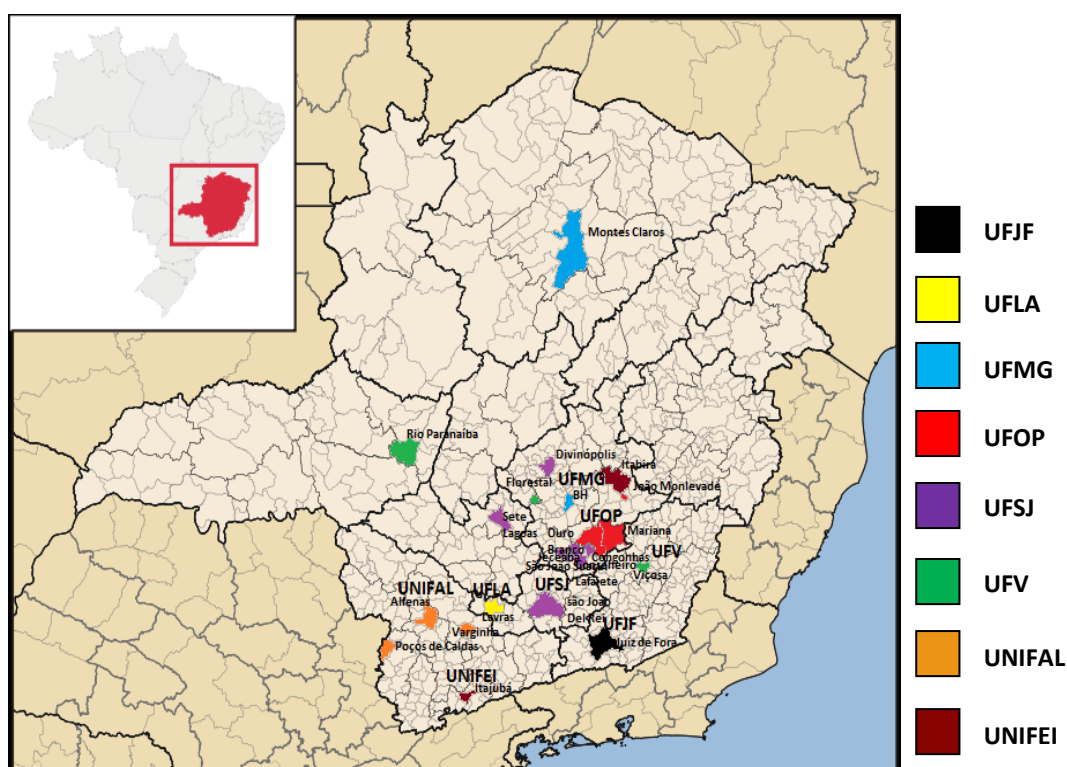
Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Conforme pode ser visualizado na Figura 5, a criação dos *campi* quando da expansão da rede de ensino não necessariamente esteve vinculada à proximidade do

campus-sede, alguns estando distantes mais de 500 km da sede, como o *Campus* de Itajubá em relação ao de Itabira, o de São João Del Rei em relação ao de Sete Lagoas e o de Viçosa em relação ao de Rio Paranaíba.

A motivação que configurou esse delineamento de estrutura da rede de ensino não é objeto deste estudo, entretanto a distância dos *campi* em relação à sede foi relacionada como elemento dificultador da gestão de recursos humanos por alguns gestores.

Figura 5 - Mapa de Minas Gerais com destaque para os municípios das universidades da pesquisa.



Fonte: Adaptado de <http://www.google.com.br>.

O ano de fundação das instituições que deram origem às universidades estudadas parece que não necessariamente influenciou os números, como: área física construída, alunos, docentes e técnicos. Destaca-se que a UFMG, cuja instituição de origem foi criada no final do século XIX, foi a primeira a ser federalizada e transformada em universidade é a maior universidade de Minas Gerais. Mas essa relação de ano de fundação não se deu, por exemplo, com a UFLA, que se iniciou em 1908 e foi federalizada em 1963, transformando-se em universidade em 1994. Entretanto, a data da transformação em universidade pode estar relacionada a um

crescimento da instituição. Isso, por exemplo, pode ser verificado com as instituições que foram transformadas em universidades na década de 1960 (UFJF, UFOP e UFV), apresentando maior número de docentes, técnicos e alunos matriculados em relação às que transformaram em universidades na década de 2000. Esses dados foram sistematizados no Quadro 7.

Quadro 7 - Universidades: data de fundação e de criação, área física, quadro de pessoal e número de alunos

Universidades	Ano de fundação	Transformação em universidade federal	Área física construída m ²	Técnico	Docente	Alunos matriculados
UNIFAL	1914	2005	45.646	242	341	4.069
UNIFEI	1913	2002	46.222	397	352	4.086
UFJF	1960	1965	170.428	1.144	796	18.860
UFLA	1908	1994	220.000	420	456	6.575
UFMG	1898	1949	639.777	4.323	2.743	30.957
UFOP	1939	1969	144.286	772	706	11.520
UFSJ	1986	2002	101.750	432	600	12.000
UFV	1922	1969	391.930	2.229	1.116	14.485

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Parece óbvio que o orçamento global de cada instituição guarda relação com alunos matriculados na graduação e pós-graduação. De acordo com Reis (2011), esses dados, entre outros, compõem a metodologia da matriz de alocação de recursos orçamentários de outros custeios e capital do MEC para as universidades.

Este estudo buscou verificar se o total do orçamento direcionado para o programa de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos guarda relação com o orçamento total geral das instituições. Entretanto, não foi possível verificar se esse dado guarda correlação. Pois, em algumas instituições, está previsto em regulamentação própria a vinculação ao orçamento global; em outras, o gestor não tem informação do critério utilizado.

5.2.1.2 O centro e os institutos federais de educação

Fizeram parte desta pesquisa o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais e o seu *Campus* de Ouro Preto, Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais.

O CEFET-MG possui *campi* em 10 município distintos, três deles criados no século XX, sendo os demais criados na década de 2000, em razão da expansão do ensino profissional. Quanto aos Institutos Federais pesquisados no ato da sua criação, cada um foi composto por três *campi*, cujas instituições já se encontravam consolidadas, pois foram criadas nas décadas de 1910 (Barbacena e Inconfidentes), 1940 (Ouro Preto) e as demais na década de 1950. Todos originários de uma Escola Agrotécnica, à exceção do *Campus* Ouro Preto, que originou de uma Escola Técnica.

O IFMG possui 10 *campi*, além das unidades conveniadas em cinco municípios distintos. O IFSUDESTEMG e o IFSULDEMINAS possuem seis *campi* cada um, três já consolidados e três criados em 2008, com o início das atividades em 2010, à exceção dos *Campi* de Muriaé, que foi criado em 2007, cuja origem é de uma unidade descentralizada.

Verifica-se, no Quadro 8 a distribuição dos *Campi* das instituições com a respectiva data de criação de cada uma delas.

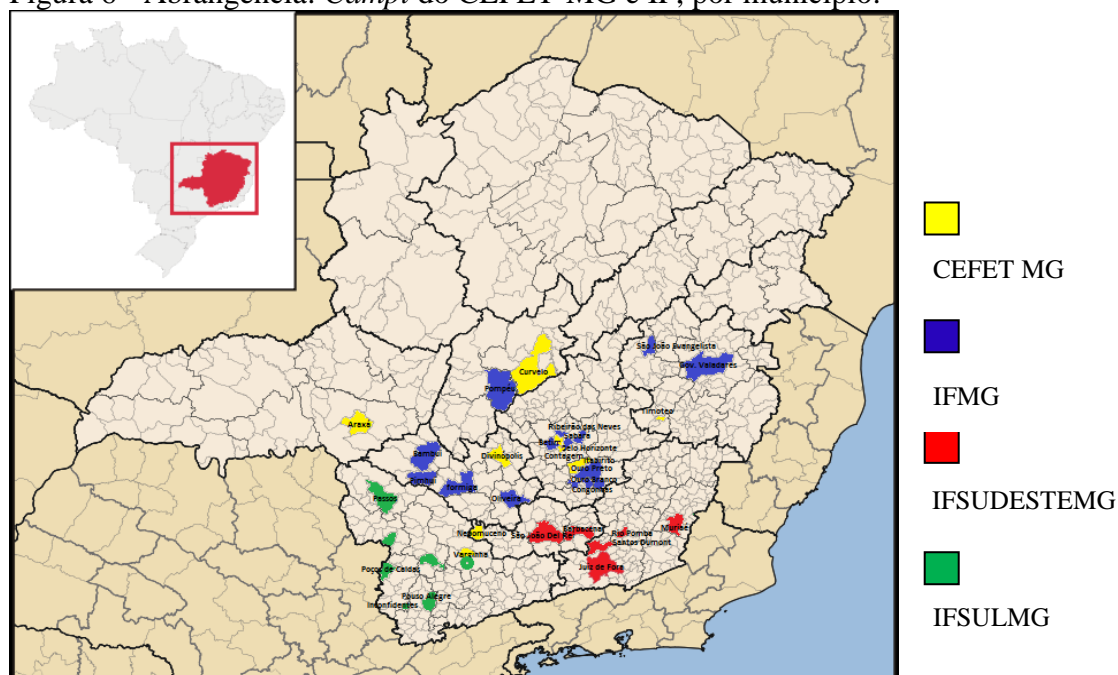
Quadro 8 - CEFET-MG e IF: Localização dos *campi* e dada de criação

CEFET		IFMG		IFSUDESTEMG		IFSULMG	
Município	Data de criação	Município	Data de criação	Município	Data de criação	Município	Data de criação
Belo Horizonte	2000	Ouro Preto	1944	Barbacena	1910	Inconfidentes	1918
Araxá	1910	Bambuí	1950	Juiz de Fora	1957	Muzambinho	1952
Divinópolis	1992	São João Evangelista	1951	Rio Pomba	1957	Machado	1957
Itabirito	1996	Congonhas	2006	Muriaé	2007	Passos	2010
Leopoldina	2005	Formiga	2007	São João Del Rei	2010	Poços de Caldas	2010
Contagem	2006	Governador Valadares	2010	Santos Dumont	2010	Pouso Alegre	2010
Timóteo	2006	Ouro Branco	2010				
Varginha	2006	Ribeirão das Neves	2010				
Nepomuceno	2007	Núcleo Avançado: • Sabará	2010				
Curvelo	2010	Unidades Conveniadas: João Monlevade, Pompéu, Betim, Piumhi e Oliveira	2010				

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Na Figura 6, pode-se visualizar a abrangência das instituições com os respectivos municípios onde está localizado cada um dos *campi*.

Figura 6 - Abrangência: *Campi* do CEFET-MG e IF, por município.



Fonte: Adaptado de <http://www.google.com.br>.

Alguns dados do Quadro 9 foram obtidos durante a realização da entrevista e outros, retirados de documentos e informações disponibilizados nos sites das instituições pesquisadas.

Quadro 9 - CEFET-MG e IF: Número de *campi*, alunos, quadro de pessoal e numero de cursos

Dados	CEFET	IFMG	IFSUDESTE	IFSULMG
Número de <i>campi</i>	10	10	6	6
Aluno matriculado	1.4197	7.753	12.183	9.661
Técnico-administrativo	555	432	434	395
Docente	1.090	495	399	428
Cursos	63	75	62	63

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

5.2.2 Os sujeitos da pesquisa

Os sujeitos envolvidos nesta pesquisa foram selecionados com base no critério de escolha intencional. São gestores das instituições pesquisadas responsáveis pela área de desenvolvimento de recursos humanos das IFEs pesquisadas.

Para a seleção dos indivíduos da pesquisa, foi efetuado contato telefônico com os dirigentes de gestão de pessoas das instituições de ensino e informado sobre a pesquisa acadêmica do curso de mestrado oferecido pela Universidade Federal de Viçosa. Assim, foi solicitada a indicação de profissionais que estão ou estiveram em algum momento envolvidos com a política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos e que tivessem condições de atender aos propósitos desta pesquisa. De posse dos nomes indicados, foi agendada a entrevista com os respectivos profissionais.

Para não expor os entrevistados, eles foram identificados com a denominação de gestores, todos recebendo a denominação de G 1, G 2, G 3, e assim sucessivamente, independentemente da instituição a qual pertenciam.

Em relação às características pessoais, elas foram classificadas por gênero, idade, escolaridade e área de formação. Quanto ao gênero, dos 16 respondentes, 11 eram do sexo feminino e cinco do sexo masculino, com idade entre 26 e 62 anos. Entretanto, havia predominância de ocupantes na faixa etária de 31 a 49 anos, e 13 dos 16 respondentes contavam mais de 31 anos de idade.

Quanto à escolaridade, todos possuíam nível superior, sendo cinco com mestrado, oito com especialização e três com graduação. Havia predominância dos ocupantes com especialização, sendo 13 dos respondentes com especialização e mestrado. Essas informações estão relacionadas nos Quadro 10.

Quadro 10 - Características individuais dos respondentes

Gênero		Faixa de idade			Escolaridade		
Feminino	Masculino	Menor que 30 anos	Entre 31 a 49 anos	Maior que 50 anos	Superior	Especialização	Mestrado
11	5	3	9	4	3	8	5

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

No que diz respeito à área de formação, 11 eram administradores, dois psicólogos, um engenheiro civil e um formado em letras, o que evidencia um predomínio de administradores ocupando a área de recursos humanos nas instituições analisadas.

As características funcionais foram classificadas por cargo e função que ocupavam na instituição, por tempo de serviço e tempo na função. Quanto ao cargo, seis ocupavam o cargo de Assistente em Administração, cinco o cargo de Administrador, dois o cargo de Psicólogo, um de Assistente Social, um Técnico em Assuntos Educacionais e um Técnico em Eletromecânica. Predominavam os cargos cuja exigência de escolaridade para ingresso era o nível superior (Administrador, Assistente Social, Psicólogo e Técnico em Assuntos Educacionais), que contava com nove ocupantes, em contrapartida aos sete ocupantes de cargos cuja exigência de escolaridade para ingresso era o nível médio (Assistente em Administração e Técnico em Eletromecânica). Esse número pode confirmar a crescente autorização de concurso para cargos de nível superior na administração pública, como também, já que os ocupantes todos possuíam nível superior, o engessamento da carreira que não propicia ascensão funcional.

Das funções ocupadas na área de gestão de pessoas que os respondentes ocupavam, sete eram de Coordenadores, quatro Diretores, dois Pró-Reitores, dois Chefe de Divisão e um Pró-Reitor Adjunto. Esses dados estão relacionados no Quadro 11.

Quadro 11 - Cargos efetivos e função ocupada pelos respondentes

Cargo			Função	
Quant.	Descrição	Escolaridade do cargo	Quant.	Descrição
05	Administrador	NS	02	Pró-Reitor
06	Assistente em Administração	NM	01	Pró-Reitor Adjunto
01	Assistente Social	NS	04	Diretor
02	Psicólogo	NS	07	Coordenador
01	Técnico em Assuntos Educacionais	NS	02	Chefe de Divisão
01	Técnico em Eletromecânica	NM		

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

No que diz respeito ao tempo de serviço, a instituição e os respondentes foram agrupados em três faixas distintas: três possuíam tempo de serviço menor que 15 anos, oito entre 15 e 20 anos e cinco tinham mais de 20 anos de serviço na instituição. Já em relação ao tempo em que os respondentes ocupavam as funções atuais também foram agrupadas em três faixas distintas: oito dos respondentes tinham tempo inferior a três anos na função; seis ocupavam a função entre 4 e 10 anos e dois há mais de 10 anos.

Em relação ao tempo de serviço na instituição, notou-se haver predomínio de ocupantes na faixa de 15 a 20 anos de serviço, num total, se somados aos que possuíam mais de 20 anos, de 13 dos 16 respondentes. Dessa forma, havia predomínio de ocupantes de função com vivência superior a 15 anos na instituição, o que pressupõe certa maturidade em relação ao conhecimento de questões acadêmicas e funcionais, bem como da cultura institucional.

Já em relação ao tempo de ocupação na função, houve predomínio de ocupantes com menos de três anos na função. Esse dado pode confirmar a tendência de trocas de coordenação na área de recursos humanos a cada ciclo de gestão. O tema descontinuidade é vastamente discutido como característica da administração pública no Brasil por diversos autores (SANTOS, 1997; MARTINS, 2003; CÂMARA, 2009), entre outros.

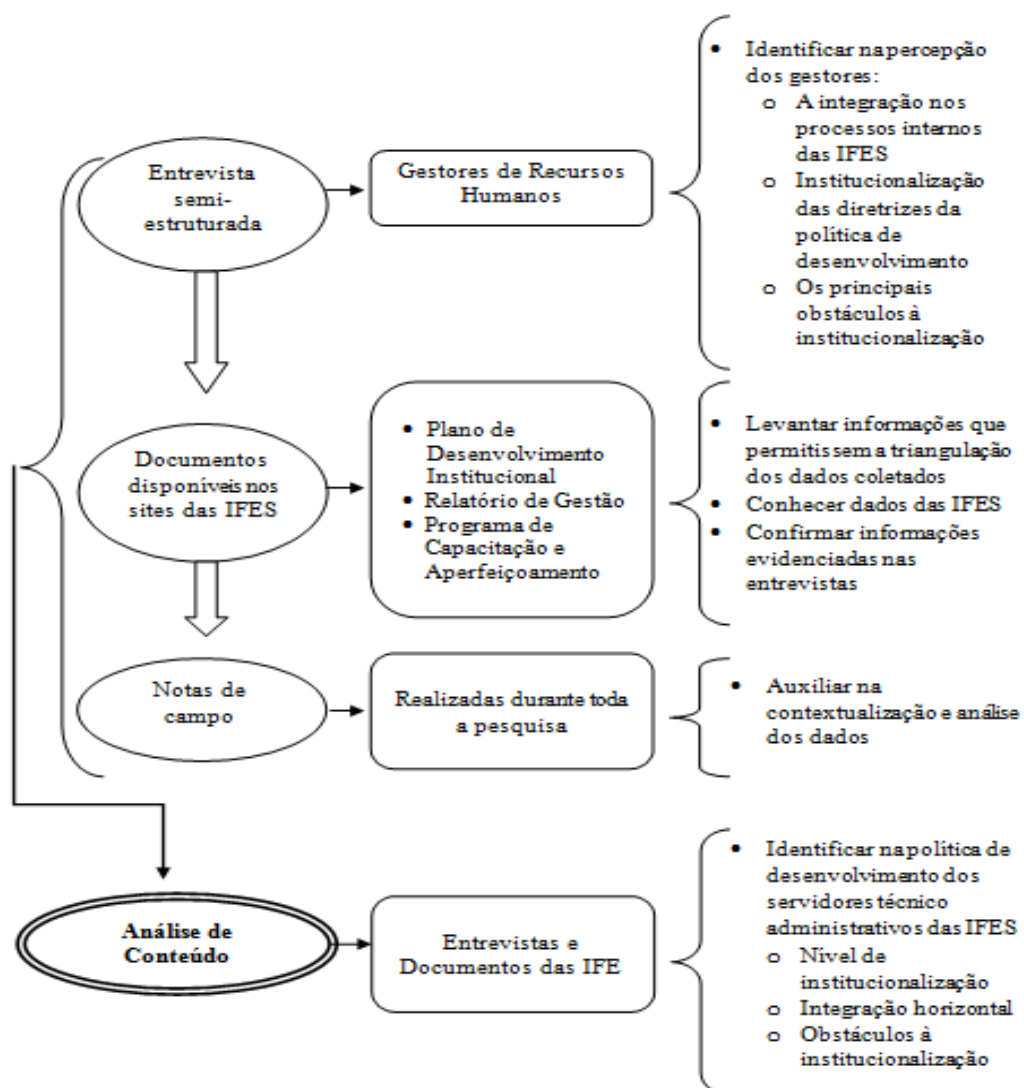
5.3 Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos utilizados para a coleta de dados foram: Entrevistas semiestruturadas individuais e coletivas com gestores de pessoas divididas em cinco partes; Notas de campo para auxiliar na contextualização e na análise dos dados; Coleta de dados em documentos e relatórios disponíveis nos sites das instituições pesquisadas especificamente – Plano de Desenvolvimento Institucional, Relatórios de Gestão, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho. As informações constantes nos documentos das IFEs serviram para fazer a triangulação dos dados, a fim de demonstrar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno.

Os detalhes referentes a cada um dos procedimentos utilizados aparecem no decurso deste trabalho. Cada uma das diretrizes da legislação selecionadas para este estudo teve uma análise com enfoque descritivo e baseado em fatos. Os dados foram analisados qualitativamente em razão do que evidenciavam ser as causas de institucionalização, de integração horizontal e de obstáculos à integração da política de desenvolvimento de servidores.

A metodologia utilizada na coleta de dados está explicada conforme o esquema da Figura 7.

Figura 7 - Estrutura da metodologia utilizada na coleta de dados da pesquisa.



Fonte: Adaptado de SANTANA et al., 2011.

5.3.1 Entrevista

A entrevista foi utilizada porque é um “instrumento que constitui uma porta de acesso às realidades sociais e implica múltiplas interpretações produzidas pelos discursos” (POUPART, 2008, p. 215). Foi aplicada à entrevista semiestruturada, ou semiaberta, que, conforme Duarte e Barros (2009), parte de um roteiro de questões que dão cobertura ao interesse da pesquisa, cujo modelo é estruturado a partir do problema de pesquisa e exige questões suficientemente amplas para serem discutidas em profundidade.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente com os gestores de recursos humanos das instituições, no período de agosto a novembro de 2011, tomando por base um roteiro predefinido constituído de cinco partes: caracterização da instituição, caracterização dos respondentes, questões sobre as diretrizes da Lei nº 11.091/2005, do Decreto nº 5.707/5006 e dos elementos de integração horizontal.

No início da entrevista, foi informado ao entrevistado sobre o entendimento e importância do tema de acordo com a literatura. Depois de esclarecidas possíveis dúvidas dos respondentes, as questões foram formuladas. No primeiro momento, foram solicitadas ao gestor informações acerca da instituição: número de alunos matriculados e quantidade de servidores no quadro de pessoal. Foram solicitados, também, dados sobre eles, como: nome, data de nascimento, escolaridade, cargo e função na instituição, tempo de serviço na instituição, tempo de ocupação da função e função em 2005, por ocasião da publicação da Lei nº 11.091/2005.

Após essa breve caracterização da instituição e do gestor, foi solicitado que este descrevesse como aconteceu a implementação da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos na instituição, assim como foi solicitado que falasse sobre cada um dos elementos de integração horizontal no processo de adequação da política de desenvolvimento dos servidores.

Foi perguntado como, em sua opinião, considera a atual situação de adequação da política de desenvolvimento dos servidores em relação a cada um dos princípios e diretrizes da gestão da carreira, de acordo com a Lei nº 11.091/2005 e o Decreto nº 5.507/2006. As questões foram aprofundadas a partir da resposta do entrevistado, dando origem a questões específicas com informações pertinentes ao

propósito da pesquisa. Objetivou-se investigar a sua percepção em relação aos elementos de integração horizontal e de institucionalização dos instrumentos de gestão utilizados na instituição. Na realização da entrevista, foi valorizado o conhecimento do entrevistado que respondeu livremente às questões sem intervenção por parte do entrevistador, para não dificultar o seu raciocínio. A entrevista foi realizada conforme o roteiro constante no Apêndice C.

As entrevistas foram registradas por meio de gravação em áudio, com a permissão do entrevistado, sendo a assinatura dele recolhida em formulário próprio (Apêndice D). Duraram de 60 a 140 minutos, totalizando mais de 17 horas de gravação que, posteriormente, foram transcritas na íntegra, buscando transpor o significado com a fidelidade da narrativa do entrevistado.

5.3.2 Nota de campo

As notas de campo serviram de apoio para a análise da proposta e foram obtidas durante o procedimento de coleta de dados a partir dos encontros com os profissionais e no momento da transcrição das entrevistas. As anotações nas situações mencionadas tiveram por objetivo registrar a percepção do pesquisador sobre as peculiaridades dos gestores envolvidos na pesquisa.

5.3.3 Documentos das instituições

Foram realizadas pesquisas nos endereços eletrônicos das instituições, buscando-se analisar, principalmente, o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Relatório de Gestão e o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, Programa de Avaliação de Desempenho e Dimensionamento das necessidades institucionais, quando disponíveis. No Quadro 12, podem-se visualizar os documentos consultados nas instituições de ensino com o respectivo exercício.

Algumas IFEs, quando da realização da entrevista, disponibilizaram o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento em documento impresso.

Quadro 12 - Documentos Institucionais das IFEs

Instituição	Plano de gestão	Plano de desenvolvimento institucional	Programa de capacitação	Normas de capacitação	Programa de avaliação de desempenho
I 1	2010	2012-2015	2011	-	-
I 2	2010	2009-2018	2011	-	2006
I 3	2010	2004-2008	2011	-	-
I 4	2010	2007-2010	2011		-
I 5	2010	-	2011	2006	-
I 6	2010	2008-2012	2011	2008	-
I 7	2010	2009-2012	2011	2007	2008
I 8	2010	-	2011	2007	2009
I 9	2010	2005-2010	2011	-	2007
I 10	2007	2009-2013	2011	Sem data	-
I 11	2010	2009-2013	-	-	-
I 12	2010	2009-2013	-	-	-
I 13	2010	2009-2013	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

5.3.3.1 Plano de Desenvolvimento Institucional

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um instrumento gerencial utilizado pelas IFEs para atender ao que dispõe às diretrizes do MEC. Por sua característica, deve congrega os interesses, necessidades, demandas, objetivos, diretrizes e ações. Além disso, o PDI especifica os grandes rumos a serem seguidos pela instituição, seus rumos e decisões, suas limitações e possibilidades de ação. Geralmente consta a política geral dessas instituições, englobando os planos e programas para determinado período, com definição de programas para cada área. Os programas referem-se a um conjunto orgânico de objetivos específicos agrupados ou não em torno de projetos, tendo em vista os objetivos gerais e as metas a serem alcançadas no período. Os objetivos específicos orientaram a definição de ações e produtos a serem desenvolvidos.

Nesta pesquisa, buscou-se verificar, se nos termos das diretrizes da Lei nº 11.091/2005, o Plano de Desenvolvimento dos integrantes da carreira está contemplado no PDI disponível no site de cada IFEs. Especificamente, contemplaram-se ações como: vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições; desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; e programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal.

5.3.3.2 Relatório de gestão

O Relatório de Gestão é um instrumento apresentado aos órgãos de controles interno e externo para prestação de contas ordinárias anual que a administração pública está obrigada em atendimento às diretrizes da Constituição Federal – CF, Secretaria Federal de Controle – SFC e Controladoria Geral da União – CGU.

O Relatório de Gestão normalmente divulga as atividades e respectivos indicadores da instituição ocorridos durante determinado exercício. Contém relatos da gestão de forma consolidada, elaborados de acordo com as disposições aplicáveis às IFEs previstas na legislação. As informações nele contidas são extraídas dos relatórios setoriais das diversas unidades/subunidades que compõem a estrutura funcional da IFEs.

Normalmente, as auditorias da gestão de recursos humanos objetivam avaliar: a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão; o atendimento às determinações emitidas, durante o exercício pelo Tribunal de Contas da União – TCU para a unidade; o atendimento das recomendações emitidas pela CGU em relatórios pretéritos de avaliação das contas, além da verificação de ocorrências nas pesquisas realizadas pelo órgão central da CGU.

As pesquisas realizadas normalmente são em relação aos exames anteriores de auditoria, que foram considerados ilegais pelo TCU. Além dos cruzamentos de dados entre a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, para verificação irregular de atividades remuneradas incompatíveis com o cargo, regime de trabalho, entre outras.

No caso desta pesquisa foi objeto de análise o conteúdo do relatório que traz informações sobre recursos humanos, com o intuito de verificar se os órgãos de controle estão exercendo alguma ação, no que diz respeito ao desenvolvimento de servidores nas IFEs.

5.3.3.3 Programa de capacitação e aperfeiçoamento

O Programa de Capacitação é um instrumento previsto na Lei nº 11.091/2005 e tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento do servidor, como profissional e cidadão e capacitar o servidor para o desenvolvimento de ações de gestão pública e para o exercício de atividades de forma articulada com a função social da IFE.

O Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento deve conter as seguintes linhas de desenvolvimento: iniciação ao serviço público – visa ao conhecimento da função do Estado, das especificidades do serviço público, da missão da IFE e da conduta do servidor público e sua integração no ambiente institucional; formação geral: visa à oferta de conjunto de informações ao servidor sobre a importância dos aspectos profissionais vinculados à formulação, ao planejamento, à execução e ao controle das metas institucionais; educação formal – visa à implementação de ações que contemplem os diversos níveis de educação formal; gestão – visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão, que deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção; inter-relação entre ambientes – visa à capacitação do servidor para o desenvolvimento de atividades relacionadas e desenvolvidas em mais de um ambiente organizacional; e específica – visa à capacitação do servidor para o desempenho de atividades vinculadas ao ambiente organizacional em que atua e ao cargo que ocupa.

Nos Programas de Capacitação e Aperfeiçoamento de cada IFE, buscou-se verificar se esses Programas contemplam as linhas de desenvolvimentos estabelecidas.

5.3.3.4 Programa de avaliação de desempenho

O Programa de Avaliação de Desempenho tem por objetivo promover o desenvolvimento institucional, subsidiando a definição de diretrizes para políticas de gestão de pessoas e garantindo a melhoria da qualidade dos serviços prestados à

comunidade. Deve ser visto como um processo pedagógico, coletivo e participativo, abrangendo de forma integrada a avaliação: das ações da IFE; das atividades das equipes de trabalho; das condições de trabalho; e das atividades individuais, inclusive as das chefias.

O resultado de um Programa de Avaliação de Desempenho deve fornecer indicadores para subsidiar o planejamento estratégico, visando ao desenvolvimento de pessoal da IFE; propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho; identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho; subsidiar a elaboração dos Programas de Capacitação e Aperfeiçoamento, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas de saúde ocupacional; e aferir o mérito para progressão.

A aplicação do processo de avaliação de desempenho deve ocorrer no mínimo uma vez por ano, e todos os integrantes da equipe de trabalho e usuários devem participar do processo. A IFE deve organizar e regulamentar formas sistemáticas e permanentes de participação de usuários na avaliação dos serviços prestados, com base nos padrões de qualidade em atendimento por ela estabelecidos.

5.3.3.5 Dimensionamento das necessidades institucionais

O dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, o estabelecimento de matriz de alocação de cargos e a definição dos critérios de distribuição de vagas também estão contidos nas diretrizes da legislação. Assim, cada IFE deve considerar: a análise do seu quadro de pessoal, inclusive no que se refere à composição etária e à saúde ocupacional; a análise de sua estrutura organizacional e de suas competências; a análise dos seus processos e condições de trabalho; e as suas condições tecnológicas.

As ações estabelecidas para cada IFE, visando à elaboração do dimensionamento, são: identificação da força de trabalho e sua composição; descrição das atividades dos setores em relação aos ambientes organizacionais e à força de trabalho; descrição das condições tecnológicas e de trabalho; identificação da forma de planejamento, avaliação e do nível de capacitação da força de trabalho;

análise dos processos de trabalho com indicação das necessidades de racionalização, democratização e adaptação às inovações tecnológicas; identificação da necessidade de redefinição da estrutura organizacional e das competências das unidades; aplicação da matriz de alocação de cargos e demais critérios para o estabelecimento da real necessidade da força de trabalho; comparação entre a força de trabalho e a necessidade identificada, de forma a propor ajustes; remanejamento interno de pessoal com vistas ao ajuste da força de trabalho à matriz de alocação de cargos; e identificação da necessidade de realização de concurso público, a fim de atender às demandas institucionais.

Especificamente para esse programa, não foi possível consultar qualquer tipo de documento. Isso tendo em vista que nenhuma das instituições pesquisadas efetivou o dimensionamento da força de trabalho.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para interpretação dos resultados, a análise de conteúdo foi utilizada tomando Bardin (2002) como referência principal. Essa análise consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (p. 38). Além de permitir trabalhar com o discurso que é um objeto sócio-histórico, reflete sobre a maneira como a linguagem está materializada na ideologia e como a ideologia se manifesta na língua. Permite analisar unidades além da frase, extraíndo dos textos o que ele quer dizer.

Foram utilizados para a análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2002), os pilares: pré-análise, que consistiu na descrição ou preparação do material, definição dos entrevistados, transcrição das gravações, ordenação, classificação dos entrevistados. Trata-se do “momento do conhecimento dos textos de se deixar invadir por impressões e orientações” (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 105); exploração e análise do material – esta etapa é fundamental, visto que as possibilidades de inferência e interpretação são dependentes dessa etapa, tratando-se do momento em que o “pesquisador deixa claros os procedimentos utilizados para sustentar suas conclusões e considerações” (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 106); a inferência ou dedução; e a interpretação são o momento mais fértil da análise de conteúdo, permitindo que os conteúdos recolhidos se constituam em dados ou análises reflexivas.

Para o tratamento dos dados foi utilizada a técnica da análise temática que, de acordo com Bardin (2002), se baseia em operações de desmembramento do texto em unidades, ou seja, descobrir os diferentes núcleos de sentido que o constituem.

Procedeu-se à definição das unidades de registro e de contexto e à classificação e agrupamento das informações, procurando obter o sentido apontado nas respostas e nas afirmativas feitas pelo respondente para entender os depoimentos a respeito de sua percepção em relação ao objeto de estudo proposto.

6.1 Análise dos estágios de institucionalização

Na análise dos dados a partir das questões apresentadas nas entrevistas, nos documentos das instituições complementadas pelas notas de campo e observações realizadas durante a pesquisa, foi possível identificar e caracterizar os níveis de institucionalização de cada uma das diretrizes na prática institucional.

As categorias de pesquisas relacionadas às diretrizes e instrumentos gerenciais foram analisadas pelo conjunto das IFEs estudadas, considerando-se os três estágios do processo de institucionalização na perspectiva de três dimensões distintas: processo, característica dos adotantes e ímpeto para difusão.

6.1.1 Categorias relacionadas aos instrumentos gerenciais

As categorias e subcategorias foram definidas pela homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade, de acordo com as observações individuais e gerais obtidas do conteúdo das entrevistas e no referencial teórico, buscando estabelecer relações, verificar contradições e compreender o fenômeno.

Na análise de conteúdo, buscou-se, inicialmente, a partir de leitura aprofundada do material que foi entendido como o propulsor para a institucionalização das diretrizes de desenvolvimento dos servidores nas IFEs, ou seja, a Lei nº. 11.091/2005 e o Decreto nº. 5.707/2006.

As categorias iniciais foram identificadas a partir das diretrizes legais e relacionadas a cada um dos cinco instrumentos gerenciais especificados na legislação: Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira; Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; Programa de Avaliação de Desempenho; e Dimensionamento das Necessidades Institucionais. Por meio do processo de categorização semântico por elementos temáticos, conforme proposto por Dellagnelo e Silva (2005), cada diretriz legal se refere às ações necessárias à consecução dos instrumentos gerenciais estabelecidos.

O Quadro 13 permite uma visualização das diretrizes estabelecidas na legislação, relacionadas ao instrumento legal.

Quadro 13 - Instrumentos gerenciais e diretrizes legais: Plano de Carreira e da Política Nacional de Desenvolvimento

Inst. legal	Instrumento gerencial	Ações previstas nas diretrizes
<p style="text-align: center;">Lei nº 11.091/2005 – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação Decreto nº 5707/2006 - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal</p>	<p style="text-align: center;">A. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas 2. Elaborar relatório de execução do plano anual de capacitação 3. Adotar o sistema de gestão por competência <ol style="list-style-type: none"> a) Adequar as competências requeridas aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual b) Incentivar e apoiar a capacitação voltada para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais
	<p style="text-align: center;">B. Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si 2. Oferecer oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas 3. Qualidade do processo de trabalho 4. Reconhecer o saber não instituído, resultante da atuação profissional 5. Vincular o desenvolvimento do servidor aos objetivos institucionais 6. Vincular o plano de desenvolvimento da carreira ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional da instituição
	<p style="text-align: center;">C. Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho 2. Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação 3. Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional 4. Garantir programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal 5. Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor e assegurar a ele a participação nessas atividades 6. Incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pela própria instituição, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal 7. Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem na instituição, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública 8. Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública 9. Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento 10. Promover ampla divulgação das oportunidades de capacitação – Instrumento de divulgação
	<p style="text-align: center;">D. Programa de Avaliação de Desempenho</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processo pedagógico 2. Vincular o desempenho do servidor às metas institucionais 3. Considerar o caráter coletivo do trabalho 4. Considerar o atendimento da expectativa do usuário (participação de usuários na avaliação dos serviços prestados)
	<p style="text-align: center;">E. Dimensionamento das Necessidades</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar força de trabalho 2. Elaborar matriz de alocação de cargos 3. Definir critérios de distribuição de vagas

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

6.1.2 Mecanismo de Institucionalização: o isomorfismo

O mecanismo pelo qual se deu a institucionalização das diretrizes das políticas de desenvolvimento de servidores nas IFEs, de acordo com DiMaggio e Powell (1983), foi pelo processo de **isomorfismo coercitivo** em consequência das influências das políticas neoliberais que propiciaram a adoção da administração pública gerencial no Brasil. Além disso, as políticas públicas na educação também apontavam para a necessidade de qualificação do quadro de servidores das instituições. Assim como as pressões exercidas por sindicatos e servidores, entre outros, culminaram na edição da legislação objeto deste estudo.

As instituições analisadas tiveram que se adaptar para cumprimento de tais exigências. Esse mecanismo ficou bem evidenciado quando os gestores respondiam sobre a Lei nº 11.091/2005:

Antes da Lei nº 11091/2005 não tinha nenhum plano de desenvolvimento do servidor técnico-administrativo (G 14).

Aqui não existia a cultura de desenvolvimento para o servidor técnico administrativo, a gente não tinha realmente nada, isso foi graças à Lei (G 16).

O PCCTAE ajudou muito a romper essa cultura de que técnico-administrativo não precisa qualificar, porque agora é Lei, tem que fazer (G 10).

Observaram-se também, entretanto, algumas características do **isomorfismo normativo**, visto que as instituições procuraram estabelecer normas e procedimentos internos para atender ao dispositivo legal, respaldadas por modelos amplamente aceitos e formas de gestão entendidas como as mais eficazes, a exemplo das utilizadas no programa de avaliação de desempenho (modelo de avaliação de desempenho 360°) e utilização de consultorias para a elaboração do programa de capacitação gerencial, entre outros:

O Instrumento é bom, numa forma muito boa é uma avaliação 360 graus, está todo adequado à Lei... (G 1).

A gente precisa ainda desenvolver esse aspecto, e já estamos trabalhando junto com o SEBRAE, para o programa de desenvolvimento gerencial. A gente não quer só desenvolver o quadro atual de servidores, queremos também formar quadros (G 10).

O mesmo aconteceu em relação à ação “vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional da instituição”:

A vinculação planejamento-desenvolvimento, isso a gente acha que é básico. A gente elaborou o plano com a equipe, em conjunto, demoramos quase dois anos para elaborar esse plano, encontrando sempre em várias reuniões, a gente teve um consultor externo para nos ajudar (G 10).

Além disso, foram observadas características do **isomorfismo mimético** quando uma instituição adota ou copia modelo de outra instituição que se encontra em estágio mais avançado na institucionalização do instrumento, assim como o normativo quando contrata assessoria. Esse mecanismo pode ser observado, por exemplo, quando o gestor G 10 argumentou sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional:

Para construir o nosso plano de desenvolvimento demoramos quase dois anos. Foi elaborado por uma equipe, consultamos outras instituições para elaborar o nosso, verificamos o que as outras já haviam avançado e traçamos as nossas diretrizes, a gente teve um consultor externo para nos ajudar (G 10).

Um aspecto que deve ser destacado foi a resposta dada em relação ao Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento para ações de formação específica. O curso de formação de multiplicadores que está sendo oferecido pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão foi mencionado por vários gestores. Essa situação pode denotar os três mecanismos de isomorfismo: o normativo – quando busca solução e parceria com outros órgãos; o mimético, visto que várias universidades utilizam a mesma sistemática, fazendo, inclusive, parcerias para rateio de despesas, para receber treinamento do órgão que administra o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE); e, por último, o coercitivo, visto que necessita da capacitação para a utilização do SIAPE, sendo sistema de utilização obrigatória para as entidades do serviço público federal.

No curso de multiplicadores do SIAPE a gente participou de vários, inclusive pagando diárias e rateando as despesas com outras instituições (G 9).

6.1.3 Categorias relacionadas aos estágios de institucionalização dos instrumentos gerenciais

Neste estudo, as etapas dos processos de institucionalização, conforme proposto por Tolbert e Zucker (2010), foram consideradas como categorias

intermediárias, e os fatores necessários e inerentes a cada estágio foram considerados com as subcategorias. Foram identificadas a partir de uma leitura aprofundada e exaustiva do material recolhido no conjunto de todas as IFEs. Assim, para a categoria estágio pré-institucional (habitualização) foram consideradas as subcategorias: criação de novos arranjos e adoção. Para a categoria estágio semi-institucional (Objetificação) foram consideradas as subcategorias consolidação, difusão, inserção e disseminação.

Foram recolhidos trechos das entrevistas com os gestores, assim como dos documentos citados no item 5.3.3, os quais expressam significados de cada unidade de análise, buscando-se, assim, identificar o estágio de institucionalização de cada um dos instrumentos.

Os critérios utilizados para identificação das etapas da institucionalização das diretrizes legais foram:

a) Estágio de pré-institucionalização – Habitualização

Para que a diretriz fosse classificada no estágio de pré-institucionalização, foram considerados na percepção dos gestores os principais fatores que conduzem à habitualização, especialmente em razão da orientação legal e das forças do mercado.

Para ser incluída no estágio de pré-institucionalização, foi observada a criação de novos arranjos estruturais desencadeados a partir da diretriz legal e da necessidade institucional, por exemplo a criação de procedimentos internos, programas, resoluções aprovadas em Conselhos das IFEs, entre outros; e a adoção da diretriz por todas as IFEs.

b) Fase de semi-institucionalização

Para que a diretriz fosse classificada no estágio de semi-institucionalização, foram verificadas: a consolidação e difusão da diretriz por meio de consenso social entre os decisores e se houve incentivos para a adoção por meio dos *Champions*,

representados pelos reitores que atuavam como líderes do processo, alavancando meios para a adoção das diretrizes por meio da integração dos diversos setores envolvidos, assim como os Pró-Reitores ou Diretores da área de Recursos Humanos na função de defensores da utilização dos instrumentos gerenciais advindos da adoção das diretrizes, justificando a adoção do arranjo estrutural que adquire legitimidade cognitiva e normativa; e as diretrizes estabelecidas foram inseridas, incorporadas e disseminadas nas práticas de gestão pelas IFEs, seja de forma semelhante ou distinta, considerando as peculiaridades de cada um delas por meio de criação de mecanismos iniciais de controle dos instrumentos gerenciais propostos nas diretrizes, utilizando-se de normas e sanções.

Foi observado se houve o monitoramento ou gestão para acompanhar a utilização dos instrumentos gerenciais e das ações requeridas para a sua consecução. Na teorização foi observada a valorização das diretrizes, dos instrumentos gerenciais e das ações pela comunidade universitária para dar conformidade aos instrumentos.

c) Fase de total institucionalização

Para que a diretriz fosse classificada no estágio de total institucionalização, foi observado: se houve continuidade histórica, consolidadas nas práticas de gestão e monitoramento e controle dos instrumentos gerenciais por meio de normas e sanções.

Verificou-se que há tendência para a consolidação dos arranjos estruturais para que haja legitimidade das diretrizes e, conseqüentemente, dos instrumentos gerenciais em boa parte das instituições. No entanto, cada instituição está procurando ajustar a diretriz às suas necessidades e peculiaridades. Algumas ações necessárias à consecução dos instrumentos foram incorporadas às práticas gerenciais da instituição. Para algumas diretrizes, foi observada a presença dos fatores necessários para que ocorra a total institucionalização, como: impactos positivos associados à adoção das diretrizes, defesa de grupos de interesse e pouca resistência de grupos contrários. Entretanto, como as legislações que desencadearam a adoção dos instrumentos foram editadas uma em 2005 e a outra em 2006 e considerando que os ciclos de gestão das IFEs são de quatro anos, não foi possível verificar a

continuidade histórica. Assim, nenhum dos instrumentos legais pode ser classificado no estágio de total institucionalização ou sedimentação.

6.1.3.1 Estágios de institucionalização dos instrumentos gerenciais

Nos itens abaixo serão tratados os estágios de institucionalização de cada instrumento gerencial na percepção dos gestores de recursos humanos das IFEs.

a) Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal prevê três importantes instrumentos gerenciais:

a.1) Plano Anual de Capacitação e Relatório de Execução de Atividades

O Plano Anual de Capacitação e o Relatório de Execução, segundo os gestores, o que foi confirmado também nos documentos, conta com a aceitação e valorização de todas as IFEs. Verificou-se que há valorização e consenso social entre os decisores a respeito do arranjo estrutural para a sua institucionalização.

O plano anual de capacitação é feito anualmente, este já é o segundo ano que ele saiu bonitinho, tem um caderno, todos os servidores e respectivas chefias o recebem com período do curso, data de inscrição. A programação fica na nossa página também (G 9).

Todo ano nós elaboramos, acho que falta o seguinte: uma avaliação melhor do resultado desse programa e o que ele contribuiu para a instituição. Acho que a gente tem que elaborar melhor isso, de repente não está sendo fidedigno e refletindo a real necessidade do servidor e da instituição (G 10).

a.2) Sistema de Gestão por Competência

O Sistema de Gestão por Competência é uma ação que ainda não foi implementada pelas IFEs. A maioria das IFEs não teve nenhuma ação nesse sentido. Algumas estão em fase de mapeamento das competências. Essa é uma inovação que não foi absorvida pelas IFEs. Alguns gestores são simpáticos à ideia, mas não fizeram nada, outros não compreendem exatamente o que o governo quer e outros a consideram muito ousada para o Serviço Público e sem condições de implantar, a menos que haja mudança na carreira. Esse aspecto foi tratado por Pires *et al.* (2009), que consideraram que o emprego da abordagem das competências em instituições de governo se mostra, ainda, relativamente restrito, sobretudo em decorrência das barreiras enfrentadas pela legislação. As falas dos gestores recortadas a seguir expressam bem essa situação:

A gente ainda não tem uma ideia pronta, a gente ainda está aprendendo essa gestão por competência(G 3).

Tem uma servidora que está fazendo o curso (da SRH) para receber alguma orientação de como montar essa gestão por competência (G 4).

Esse negócio de gestão por competência se aplica bem na iniciativa privada, na administração pública, não sei (G 9).

Eu avalio que tentar ir pela gestão por competência é um acerto, sou muito simpática a essa linha. Mas, a gente não pode dizer que trabalha assim, que já implementamos a gestão por competência, não demos conta de fazer isto (G 16).

Nos nossos encontros anuais de dirigentes a SRH tem feito muitas palestras nesse sentido estimulando para essa gestão por competência, mas não conseguimos fazer nada neste ainda (G 3).

O Quadro 14 caracteriza a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas em relação às ações da área de recursos humanos nas IFEs estudadas.

Já para a ação e diretriz 1 (Sistema de Gestão por Competência) a classificação do estágio é o de pré-institucionalização, pois não superaram o processo de habitualização, ou seja, houve a orientação legal, as forças de mercado, mas a maioria das IFEs não conseguiu, a partir de então, criar mecanismos e procedimentos internos para a sua utilização de acordo com o estabelecido nas diretrizes legais. As alegações para a não implementação desta ação são relacionadas à falta de compreensão do que se espera com o sistema e falta de conhecimento para lidar com

competências no serviço público, sem que haja mudança na carreira, além da restrição legal e da possibilidade de ocorrência de desvio de função.

Quadro 14 - Estágio de institucionalização: Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	Ação	Estágio de institucionalização/ dimensões
	Pré-institucional/Habitualização	
	1. Sistema de gestão por competência: a) Adequar as competências requeridas aos objetivos das instituições, tendo como referência o PPA b) Incentivar e apoiar a capacitação voltada para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais	Inovação: Decreto 5.707/2006 Criação de novos arranjos: poucas IFEs tiveram alguma ação Adoção: Nenhuma IFEs adotou, algumas IFEs estão participando de curso para aprender o processo, algumas declararam ter iniciado o mapeamento de competências Características do adotante: homogêneo
Semi-institucional/objetificação		
	2. Plano Anual de Capacitação	Inovação: Decreto 5.707/2006 Consolidação, difusão, inserção e disseminação: Cada instituição elabora o seu plano e seu relatório, de acordo com os arranjos estruturais desencadeados pela inovação de ajustados aos procedimentos internos de cada IFE Características do adotante: Homogêneo/heterogêneo
	3. Relatório de execução do Plano Anual de Capacitação	

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Para as ações e diretrizes 2 e 3 (Plano Anual e Relatório de Execução) da Política Nacional de Desenvolvimento foi observado que elas estão se consolidando nas práticas de gestão, assim como estão sendo incluídas de acordo com as peculiaridades de cada IFEs. Esses instrumentos encontram-se no estágio de semi-institucionalização, ou seja, no processo de objetificação. Entretanto, se com o passar dos anos houver continuidade histórica de sua utilização por gerações de gestores, eles poderão ser sedimentados e receber a classificação de total institucionalização.

b) Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira

A política de desenvolvimento dos integrantes da carreira avaliada pela percepção dos gestores e de acordo com os Planos de Desenvolvimento Institucional consultados é um instrumento gerencial valorizado pelos gestores, e há consenso social no que diz respeito à utilização das diretrizes nela estabelecida. Algumas IFEs estão em estágio mais avançado de institucionalização de todas as ações que a política deve contemplar; outras, buscando alternativas para a sua institucionalização. Verifica-se que a presença de fatores com a legislação, a defesa de grupo de interesse e os impactos positivos advindos de sua utilização têm impulsionado a sua legitimação.

Na ação de vinculação da política ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional da instituição, destacam-se algumas manifestações que expressam a preocupação dos gestores em atender a esse dispositivo:

Aqui a gente tem uma política que foi reforçada pelo nosso atual Reitor, é uma política de construção coletiva. Todas as decisões tomadas são construídas no coletivo. O plano de desenvolvimento do PCCTAE foi construído assim (G 10).

Na questão do desenvolvimento dos servidores, da melhora dele no trabalho, da eficácia, qualidade de vida, a gente prestou atenção nisso para construir o plano de desenvolvimento (G 8).

Eu não enxergo ainda a política de desenvolvimento dos servidores vinculado ao plano estratégico da universidade. Acho que a gente está começando a fazer isso (G 14).

Agora é que vamos começar a trabalhar nisso, de vincular toda a política de desenvolvimento com o PDI que foi aprovado no primeiro semestre desse ano (G 16).

O desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais, a melhoria da qualidade do trabalho e o reconhecimento do saber não instituído, resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão, são valorizados e há consenso sobre sua importância, trazendo impactos positivos para todos os atores envolvidos.

Para a vinculação do desenvolvimento do servidor aos objetivos institucionais:

Hoje a capacitação e a avaliação estão atreladas para desenvolver as competências necessárias à instituição. Estamos trabalhando para que todas as unidades ofereçam um trabalho com mais qualidade (G 6).

A capacitação, o desenvolvimento e a avaliação de desempenho estão até interessante, nós fizemos a avaliação de desempenho com negociação de metas e acho que está funcionando bem (G 10).

Para a melhoria da qualidade do trabalho:

O que a gente conseguiu implementar não tem dúvida está garantindo qualidade. A gente está vendo resultado na prática nos temos retorno dos setores (G 16).

Para o reconhecimento do saber não instituído:

Nós temos servidores que atuam como instrutores por sua experiência (licitação, recursos humanos). O saber que ele acumulou durante os vários anos, mais os cursos que ele fez. Toda a sua experiência acumulada é o que ele passa no curso, além de ele apresentar as situações do dia a dia e dos problemas enfrentados (G 14).

A diretriz oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência é uma ação onde não houve consenso dos gestores acerca da sua utilização. A maioria dos gestores reconhece que essa ação tem melhorado ao longo dos anos, entretanto a forte presença do patrimonialismo na administração pública faz que a indicação política sobreponha ao critério técnico. A presença do patrimonialismo na administração pública é tratada por diversos autores (MARTINS, 1997; SANTOS, 1997; LIMA-JUNIOR, 1998; CÂMARA, 2009; NOVELLI, 2010).

Hoje nós não sentimos discriminação em termos de ocupar função como uma Pró-reitoria, por exemplo. Antes, só docentes ocupavam a função de pró-reitor, agora pode ser um técnico (G 6).

Aqui a oportunidade de acesso aos cargos de chefia melhorou muito, Das pró-reitorias que não são acadêmicas todas já foram ou estão sendo ocupadas por técnico administrativo e as diretorias técnicas são ocupadas por técnico antigamente não era assim (G 9).

A gente não tem ainda um plano voltado para isso, são cargos de confiança. Quem escolhe é o reitor, os diretores são quem escolhem os chefes de setor, os assessores são escolhidos pelo Reitor (G 10).

A gente tem vários avanços, em alguns setores estamos trabalhando até com eleição para as chefia (G 16).

O Quadro 15 caracteriza a institucionalização da Política de Desenvolvimento Institucional em relação às ações da área de recursos humanos nas IFEs estudadas.

Quadro 15 – Estágio de institucionalização: Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira

Política de Desenvolvimento do Integrante da Carreira	Ação	Estágio de institucionalização/ dimensões
	Pré-institucional – Habitualização	
	1. Oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência	Inovação: Decreto 5.707/2006 Criação de novos arranjos: poucas IFEs tiveram alguma ação. O critério de acesso se dá pela escolha política e não técnica Adoção: Nenhuma
	2. Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si	Inovação: Lei nº 11.091/2005 Criação de novos arranjos: poucas IFEs tiveram alguma ação Adoção: Nenhuma
Semi-institucional – Objetificação		
	3. Vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional da instituição	Inovação: Lei nº. 11.091/2005 - Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira Consolidação, difusão inserção e disseminação: Cada instituição, a partir das diretrizes de seu PDI, elabora a política de desenvolvimento dos servidores ajustados às suas necessidades Características do Adotante: Homogêneo/heterogêneo
	4. Desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais	
	5. Qualidade do processo de trabalho	
	6. Reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica do ensino, da pesquisa e da extensão	

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

A ação e diretriz 1 que se refere a oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência e a ação e diretriz 2 que se refere a considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si, do instrumento gerencial do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira, receberam a classificação do estágio pré-institucionalização, pois não superaram o processo de habitualização, ou seja, houve a orientação legal, as forças de mercado, mas a maioria das IFEs não conseguiu, a partir de então, criar mecanismos e procedimentos internos para a sua utilização de acordo com o estabelecido nas diretrizes legais. Para escolha da grande maioria dos cargos de direção o critério é político. Não é baseado em critérios técnicos, como formação e qualificação específicas, participação em cursos de capacitação etc. Assim como a maioria das IFEs não conseguiu adequar processos e procedimentos para considerar complementaridade entre os resultados das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor.

Já para as ações e diretrizes 3 a 6 do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira: vinculação ao planejamento estratégico e ao

desenvolvimento organizacional da instituição; desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; qualidade do processo de trabalho e reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão foi observado que, de acordo com as peculiaridades de cada IFE, elas estão se consolidando nas práticas de gestão, estão criando mecanismos de controles internos na rotina de gestão. Nesse caso, os instrumentos encontram-se no estágio de semi-institucionalização, ou seja, no processo de objetificação.

c) Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento

O Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento é um instrumento gerencial constituído com a intenção de dotar as IFEs com capacidade para atender às demandas da sociedade, por meio da profissionalização de seu quadro de pessoal. Assim, traz impactos positivos para as IFEs, pois há presença de defesa por grupo de interesse, por exemplo: o próprio servidor para obter a progressão por capacitação profissional necessita de certificação em programa de capacitação ou, para receber o incentivo à qualificação, precisa possuir educação formal superior à exigida para o cargo de que é titular. Dessa forma, os servidores, juntamente com os sindicatos, acabam exercendo pressão sobre a administração para propiciar o programa. Os gestores também exercem influência quando precisam de servidores capacitados para o exercício das atividades de sua unidade. Essas situações, entre outras, pressionam para a consecução da ação. Além disso, parece já ter sido superado praticamente em todas as IFEs a resistência das chefias para liberação dos servidores para participarem das atividades de capacitação. Outro aspecto referente à teorização é que, na maioria das IFEs, o programa de capacitação foi submetido e aprovado pelos respectivos conselhos, visando à legitimação das ações. Os Reitores, Pró-Reitores e Diretores atuam no sentido de monitoramento e função de defensores do programa.

Das oito ações do programa de capacitação e aperfeiçoamento, para seis delas se pode dizer que estavam no estágio da objetivação, são elas: contemplar ações para – a iniciação ao serviço público (efetivo e sem vínculo), a formação específica, a geral, a educação formal e a gestão; estimular a participação do servidor em ações de educação continuada; assegurar o acesso dos servidores a eventos de

capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho; incentivar e apoiar a capacitação promovida pelas próprias instituições, aproveitamento do quadro; incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor; e promover ampla divulgação das oportunidades de capacitação com a utilização de instrumentos de divulgação.

Para a ação do programa de capacitação e aperfeiçoamento que se refere a contemplar ações para a iniciação ao serviço público para servidores efetivo e sem vínculo e para a formação específica, geral, educação formal, gestão e educação continuada foram encontradas as seguintes situações:

Na iniciação ao serviço público para servidores efetivos e sem vínculo, grande parte das IFEs pesquisadas oferecia algum tipo de acolhimento para os servidores efetivos. Somente uma IFE mencionou oferecer iniciação ao serviço público para servidores sem vínculo. Algumas tinham um programa estruturado com temas e carga horária definida, outras ofereciam palestras ou encontros de curta duração e três IFEs não conseguiram, ainda, fazer nenhuma atividade inerente à iniciação, embora as três planejassem executar essa ação no próximo ano (2012). A seguir, alguns depoimentos que caracterizam essa situação:

A gente faz um treinamento introdutório para os servidores efetivos, para os sem vínculo não (G 1).

Agente oferece a iniciação ao serviço público para o pessoal do quadro. São três dias com toda uma programação que envolve vários setores da instituição cada setor fala sobre as suas atividades. Para os sem vínculo a gente não deu conta de oferecer (G 16).

Não existe um programa, uma coisa já pronta; fazemos palestras com uma carga horária de três ou quatro horas, é mais uma informação ao servidor novato, precisamos melhorar (G 10).

Ainda não fazemos o treinamento introdutório. Não temos nada pronto, o que a gente tem feito é uma reunião onde passamos a legislação (Lei nº 8.112/90, código de ética, a carreira e decreto de capacitação) para os novatos lerem e se tiverem dúvidas nos procuram posteriormente (G 3).

Para a linha de desenvolvimento em gestão existe uma diversidade de situações. Todos os gestores demonstraram valorizar essa ação. Entretanto, algumas IFEs tinham institucionalizado essa ação no programa de capacitação, outras estavam oferecendo a capacitação fora do programa e reconheciam que precisavam melhorar. Ficou evidenciado que o gestor de recursos humanos estava envolvido no processo e despendia esforço para divulgar a ação e mostrar a sua importância. Entretanto, não

havia consenso entre os membros da comunidade universitária para a utilização dessa ação:

A cada dois anos fazemos um seminário onde todas as chefias são envolvidas. Precisamos investir mais (G 1).

Em relação a capacitação gerencial a gente fez um curso. Mas, acho que o curso ficou puxado demais, teve gente que desistiu (G 9).

Acho que esta ação está muito incipiente ainda, fizemos um curso que está em andamento (G 5).

Nosso programa tem um módulo específico para capacitar os servidores que estão ocupando função (G 10).

A gente está fazendo cursos para gestores, acho que ainda está pouco (G 13).

Nossos líderes são bons tecnicamente, está bem na função técnica. Mas para liderar, administrar conflito, fazer planejamento da equipe isso está meio precário precisamos melhorar o programa (G 14).

A capacitação de gestores é uma coisa que a gente tem que trabalhar melhor (G 7).

Na linha de desenvolvimento de formação específica, geral e educação formal, havia consenso entre todos os gestores e todas as IFEs de que possuíam ação nessas linhas. Algumas manifestações caracterizavam essa ação:

Temos um investimento muito grande nisso aí. Falta aprovar alguma regulamentação para que a gente garanta isso para o futuro, para não ter atropelos numa mudança de reitor (G 1).

Para os técnicos a gente tem toda uma programação envolve as linhas de desenvolvimento, algumas linhas, temos que melhorar (G 2).

A gente está atendendo essa demanda de cursos para a progressão funcional que é grande, e não está sobrando tempo nem “gente” para fazer mais do que isso (G 4).

Além do programa de capacitação e por causa do programa de bolsa de incentivo à qualificação, atendemos a todos os servidores, todos que solicitaram bolsas conseguiram. O orçamento para pagamento das bolsas é separado específico para esse fim (G 10).

Para as ações do programa de capacitação e aperfeiçoamento: assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho; e incentivar e apoiar à capacitação promovida pelas próprias instituições, com o aproveitamento do quadro também havia consenso entre o conjunto das IFEs pesquisadas.

Ninguém teve viagem cancelada por conta de recurso, falta de diária ou de passagem, todos que tinham que capacitar estão se capacitando. Nesse ponto a administração tem dado apoio total, a gente que ainda tem que melhorar e aperfeiçoar o programa.[...] Quanto a incentivar e apoiar o

aproveitamento do próprio quadro é raríssimo vir alguém de fora para ministrar curso de capacitação, só se não tiver ninguém na instituição que possa oferecer o curso (G 9)

Mesmo com todos os problemas de alguma chefia ou outra que tenta dificultar, a gente interfere, vai atrás argumenta e consegue que o servidor se capacite (G 5).

[...] buscamos alguém fora depois de esgotadas todas essas possibilidades aqui dentro (G 4).

A ampla divulgação das oportunidades de capacitação também era consenso entre as IFEs, e algumas manifestações caracterizavam essa situação:

Anualmente a gente manda através de um ofício um caderninho para cada servidor, colocamos na página, mandamos e-mail em umas três ou quatro listas, onde todos estão inscritos, mandamos para o sindicato, para a CISTA (G 9).

Não profissionalizamos a divulgação, na internet as pessoas não buscam, o acesso é pouco, são tanta informação acho que tínhamos que arrumar outra maneira de divulgar isso melhor (G 10).

Entretanto, para as ações: avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação com especificação do instrumento de avaliação e priorizar os cursos ofertados pelas escolas de governo (ENAP), constatou-se que, embora houvesse algum esforço no sentido de sua adequação, as ações ainda eram incipientes. Apenas uma instituição fazia avaliação de impacto três meses após a capacitação.

Apesar de existir a orientação legal, essas ações não estavam sendo viabilizadas, o que fragilizava a institucionalização delas. Essa situação pode ser constada nas seguintes argumentações dos gestores:

Avaliamos quantitativamente, a avaliação é mais numérica que qualitativa. Não fazemos avaliação de impacto, estamos precisando melhorar muito isso (G 1).

Avaliamos todas as ações de capacitação com um instrumento bem completo, mas a avaliação de impacto, nós estamos começando a fazer, fizemos para algumas ações, ainda não demos conta de fazer para todas, estamos tentando (G 11).

A gente não tem um acesso muito grande a ENAP é muito difícil o acesso (G 3).

Aqui é quase que zero a utilização da ENAP, a gente fica sabendo de um ou outro curso que o governo promove (G 9).

A dificuldade que a gente tem é que vários temas até de mesmo da administração pública não são tratados na escola de governo (G 14).

Acho que isso é uma das diretrizes, mas o governo não propicia isso, temos uma dificuldade muito grande com as escolas de governo (G 16).

O Quadro 15 caracteriza a institucionalização do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, em relação às ações da área de recursos humanos nas IFEs estudadas.

Quadro 15 - Estágio de institucionalização: Programa de Capacitação de Aperfeiçoamento

	Ação	Estágio de institucionalização/Dimensões
	Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento	Pré-institucional – Habitualização
1. Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação 2. Oferecer e garantir cursos introdutórios àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública		Inovação: Decreto 5.707/2006 Adoção: Nenhuma adotou avaliação posterior ao treinamento e curso introdutório àqueles sem vínculo
3. Priorizar, no caso de eventos externos, os cursos ofertados pelas escolas do Governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas do Governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP		Inovação: Decreto 5.707/2006 Criação de novos arranjos: as IFEs valorizavam a ENAP, entretanto não efetivaram Adoção: Nenhuma ação pela ENAP e IFE
Semi-institucional – Objetificação		
4. Garantir de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal		Inovação: Lei nº 11.091/2005 Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento Consolidação, difusão, inserção e disseminação: Cada instituição, de acordo com o do programa, oferece a capacitação adequada às suas necessidades Características do adotante: Homogêneo/heterogêneo
5. Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho 6. Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada 7. Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor e assegurar a ele a participação nessas atividades 8. Incentivar e apoiar a capacitação promovida pela própria instituição, aproveitamento do seu quadro 9. Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem na instituição, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública 10. Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento 11. Promover ampla divulgação das oportunidades de capacitação		Inovação: Decreto nº 5.707/2006 - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento Consolidação, difusão inserção e disseminação: Cada instituição, a partir das diretrizes do programa de capacitação, estimula, apoia, oferece e incentiva a capacitação adequada às suas necessidades Características do Adotante: Homogêneo/heterogêneo

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Para as ações 1, 2 e 3 do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, a classificação do estágio é o de pré-institucionalização, pois não superaram o processo de habitualização, e a maioria das IFEs não conseguiu criar mecanismos e procedimentos internos para sua utilização de acordo com o estabelecido nas diretrizes legais.

Já para as ações e diretrizes 4 a 11 do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento foi observado que tais ações estavam se consolidando nas práticas de gestão, assim como estavam sendo incluídas, de acordo com as peculiaridades de cada IFE, na rotina de gestão. Nesse caso, os instrumentos encontravam-se no estágio de semi-institucionalização, ou seja, no processo de objetificação.

d) Programa de avaliação de desempenho

As reformas administrativas apontam o uso da avaliação de desempenho como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social como respostas aos desafios que se colocam para a administração pública em todos os seus níveis (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Na análise dos dados para o Programa de Avaliação de Desempenho, verificou-se uma diversidade de situações entre as IFEs pesquisadas. Das 13 instituições que participaram da pesquisa, somente uma não utilizava nenhum instrumento de avaliação de desempenho. Em somente uma instituição o gestor declarou que o programa atendia a todas as ações previstas nas diretrizes. A maioria das IFEs utilizava o instrumento pró-forma, para garantir a concessão da progressão por mérito profissional aos seus servidores. Algumas IFEs estavam em processo de revisão do programa, visando à melhoria do instrumento. A maioria dos gestores declarou que os problemas na adequação do programa não se referiam ao instrumento e, sim, à cultura organizacional.

Essa situação foi enfatizada por Santos e Cardoso (2001), que consideraram que até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência e, mesmo, da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação dos servidores ao desuso, em pouco tempo.

As manifestações dos gestores caracterizavam essa situação:

A avaliação de desempenho teoricamente é muito boa. O a dificuldade nessa avaliação é o corporativismo dos servidores e dos avaliadores. O programa é muito bom, mas não está sendo utilizado como instrumento de gestão, só como um instrumento de aumento salarial (G 1).

[...] não se dá a verdadeira importância a esse instrumento [...] as chefias não utilizam como instrumento gerencial e os próprios servidores não dão a devida importância. Muitas vezes a chefia reclama que o servidor está dando problema, você pega a avaliação e pergunta como está acontecendo isso tudo se a avaliação de desempenho do servidor é a melhor possível (G 10)?

Mesmo com as dificuldades vivenciadas, a avaliação de desempenho foi apontada pelos gestores como importante ferramenta gerencial. Foi observado o esforço no sentido de melhorar os instrumentos e adequar os programas até então para o atendimento da legislação. A habitualização pôde ser observada nas respostas dos gestores, ou seja, para a maioria das IFEs esse estágio não foi superado. Entretanto, para pequena parte das IFEs o instrumento tem sido bem aceito pela comunidade universitária, denotando-se que ele é valorizado e que existe consenso em sua utilização. As argumentações dos gestores descritas anteriormente caracterizavam essa situação.

Para a utilização do instrumento de avaliação como processo pedagógico e o desempenho do servidor vinculado às metas institucionais, pode ser ilustrado com o depoimento do gestor G 8:

O programa de Avaliação de Desempenho tem três momentos: o de pactuação das metas que é no primeiro mês dos doze; o monitoramento em três momentos; e avaliação final. Pactuam-se as metas das equipes de trabalho e desdobra-se em metas individuais dos servidores com prazo de início e fim. Nos três momentos do monitoramento o servidor recebe retorno de seu desempenho. [...] O programa de avaliação de desempenho tem aperfeiçoamento contínuo. Nós estamos coletando dentro de cada unidade o que elas necessitam para melhorar o desempenho (G 8).

Para a complementaridade entre ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor, os depoimentos a seguir ilustram essa situação:

Aqui o pessoal dá muito pouca importância para avaliação de desempenho, por mais que o instrumento seja interessante ela não está emparelhada (G 1).

Por um momento, a capacitação e avaliação andavam autonomamente sozinhas, e agora acho que nunca estiveram tão integrados, nós conseguimos fazer que as coisas se entrelaçassem (G 6).

Aqui a gente faz a capacitação depois a gente não mede o que ela reverteu para a prática do servidor, estamos caminhando para isso (G 10).

Hoje o programa de avaliação de desempenho agora está atrelado ao PDI [...] (G 11).

Atendimento da expectativa do usuário (participação de usuários na avaliação dos serviços prestados). Essa ação não estava sendo executada nas IFEs, em algumas a Avaliação Institucional era considerada nessa etapa, mas ela não era por setor específico e não estava atrelada ao desempenho do servidor daquele setor.

Nosso programa de avaliação de desempenho é bem completo, mas não temos a avaliação do cliente externo (G 7).

No Quadro 17 está caracterizada a institucionalização do Programa de Avaliação de Desempenho em relação às ações da área de recursos humanos nas IFEs estudadas.

Quadro 17 - Estágio de institucionalização das ações do Programa de Avaliação de Desempenho

Programa de Avaliação de desempenho	Ação	Estágio de institucionalização/ Dimensões
	Pré-institucional – Habitualização	
	1. Efetuar a avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários (participação de usuários na avaliação dos serviços prestados)	<p>Inovação: Lei nº 11.091/2005 – Programa de Avaliação de Desempenho</p> <p>Adoção: Algumas IFEs adotaram, outras não</p> <p>Criação de novos arranjos: Algumas IFEs tiveram ações, aprovaram o regimento interno e procederam à avaliação. Entretanto, a maioria a utilizava por formalidade</p> <p>Consolidação, difusão, inserção e disseminação: Esses aspectos não puderam ser observados na avaliação enquanto instrumento gerencial</p> <p>Características do Adotante: homogêneo</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

O Programa de Avaliação de Desempenho como instrumento de gestão recebeu a classificação do estágio pré-institucionalização, pois não superaram o processo de habitualização, ou seja, houve a orientação legal, as forças de mercado, mas a maioria das IFEs não conseguiu, a partir de então, criar mecanismos e procedimentos internos para a sua utilização de acordo com o estabelecido nas diretrizes legais.

Apesar de a maioria dos gestores ter apontado esse instrumento como importante ferramenta para o aperfeiçoamento da gestão, percebeu-se que, na maioria das IFEs, a sua utilização era pró-forma para a concessão de progressão por mérito para os servidores. As IFEs não conseguiram êxito em estabelecer conexão entre as ações de capacitação e o desempenho do servidor, considerar na avaliação as

expectativas dos usuários, utilizar o instrumento como processo pedagógico e avaliar o caráter objetivo do desempenho do servidor com as metas institucionais.

e) Dimensionamento das Necessidades Institucionais

Dimensionar força de trabalho e gerir competências são instrumentos próprios da Administração Pública Gerencial utilizados como uma das formas de aperfeiçoamento da gestão e aumento da eficiência administrativa.

De acordo com Farias e Gaetani (2002), essas ações estão incluídas como uma das principais linhas de atuação do governo, com vistas à profissionalização da administração pública.

Apesar de a Lei nº 11.091/2005 estabelecer que o PDI de cada IFE deve considerar o dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas, observando-se como forma de identificação, análise e quantificação da força de trabalho necessária ao cumprimento dos objetivos institucionais e tendo em vista que se passaram seis anos desde a sua publicação, nenhuma IFE pesquisada conseguiu efetuar o dimensionamento. De acordo com o relato dos gestores, não houve efetivação dessa ação, até então em função da dificuldade de execução do dimensionamento. Várias questões foram alegadas, como falta de pessoal, de qualificação profissional, de modelo regulador, de diretrizes bem definidas, entre outras.

O instrumento é valorizado pelo gestor que reconhece a sua importância. Foi identificada manifestação de esforço para a sua consecução, como nomeação de comissão e contratação de consultoria. As manifestações dos gestores refletem essa situação:

Ações para o dimensionamento foram quase que zero, uma coisa que foi sendo deixada porque não tinha gente para fazer. Eu acho a questão do dimensionamento é crucial (G 9).

Chegamos a desenvolver um sistema para diagnosticar as necessidades de pessoal (G 11).

Estamos trabalhando numa metodologia, buscamos o que outras universidades já fizeram [...] nós vamos ter uma ferramenta de gestão interna para distribuição e lotação de pessoal (G 12).

É difícil. Foi feito um trabalho de dimensionamento, mas que está em sem conclusão. Isso só vai funcionar quando vier um modelo regulador (G 8).

Querendo ou não a gente tem uma esperança que alguma universidade que esteja mais avançada construa alguma coisa que possamos aproveitar e fazer as adequações (G 2).

Acho que é uma proposta muito ousada, própria da iniciativa privada (G 11).

Nós não fizemos nada. Estamos tendo que alocar pessoas sem ter esse instrumento. A gente tem até que tem sofrido muito. O dimensionamento está fazendo muita falta (G 16).

O Quadro 18 caracteriza a institucionalização do dimensionamento das necessidades institucionais em relação às ações da área de recursos humanos nas IFEs estudadas.

Quadro 17 - Estágio de institucionalização: Dimensionamento das Necessidades Institucionais

Dimensionamento das Necessidades Institucionais	Ação	Estágio de institucionalização/ Dimensões
	Pré-institucional – Habitualização	
	1. Identificação da força de trabalho	Inovação: Lei nº 11.091/2005 Criação de novos arranjos: poucas IFEs tiveram alguma ação Adoção: Nenhuma IFE adotou, algumas IFEs estão pensando em contratar consultoria Características do Adotante: homogêneo
	2. Matriz de alocação de cargos	
	3. Definição dos critérios de distribuição de vagas	

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Em relação ao dimensionamento das necessidades do quadro e ao modelo de alocação de vagas, nenhuma IFE conseguiu implementar esse instrumento gerencial, sob várias alegações, entre elas a falta de pessoal qualificado, diretrizes da SRH, modelo regulador e equipe reduzida com volume muito grande de atividades.

Nesse instrumento de gestão, a classificação do estágio é o de pré-institucionalização, pois as IFEs não superaram o processo de habitualização, apesar de a maioria dos gestores ter apontado esse instrumento como importante ferramenta para a alocação e distribuição eficiente do quadro de pessoal.

A análise da institucionalização dos instrumentos de gestão da política de desenvolvimento dos servidores passou pela discussão de algumas das principais

ações estabelecidas na legislação necessárias à sua consecução e, conseqüentemente, à sua institucionalização e de como as IFEs conduziram os arranjos institucionais em função da orientação legal e das forças de mercado, com a criação de novos arranjos estruturais desencadeados a partir dessa inovação, assim como a criação de procedimentos e programas para a adoção das diretrizes.

Observou-se como se deram a consolidação e difusão das diretrizes, assim como se houve consenso social e incentivo para adoção por meio do *Champions*, no caso representado pelos Reitores, que são as autoridades máximas de cada IFE. O mesmo ocorreu com os gestores de recursos humanos na função de defensores da utilização dos instrumentos gerenciais e diretrizes propostas, justificando a adoção do arranjo estrutural para que este se legitime cognitivamente e normativamente.

Foi observado que os instrumentos gerenciais foram inseridos, incorporados e disseminados nas práticas de gestão das IFEs, considerando-se as peculiaridades de cada uma delas, por meio da criação de mecanismos iniciais de controle utilizando normas e sanções para a sua consecução. Assim como foi observado que houve crescente utilização dos instrumentos gerenciais de forma integrada nas IFEs, pois o uso crescente dos instrumentos desempenha também a função de ampliar a sua legitimação para além da questão da legalidade, sensibilizando internamente os diversos setores da instituição e os atores envolvidos no processo para a importância de sua utilização.

Observou-se, a partir das argumentações dos gestores de que as instituições adotavam determinadas estruturas e procedimentos a fim de alcançar a legitimidade transferida pelos costumes e normas aceitos coletivamente, se surge um conflito, no que tange à tomada de decisão, entre a desejada legitimidade e as questões internas ao funcionamento de cada instituição, o que acontece geralmente é que a decisão é tomada para garantir a legitimidade institucional das estruturas, áreas e arranjos estruturais já institucionalizados.

O consenso social sobre a importância de utilização do instrumento aumenta seu potencial de difusão nos diversos setores da instituição, assim como em outras instituições. Porém, isso acontece somente com intenso esforço de persuasão dos *Champions* (Reitores e Gestores de Recursos Humanos) para a adoção de práticas alinhadas aos instrumentos gerenciais que podem levar a níveis crescentes de desempenho dos servidores e, conseqüentemente, da instituição.

Pode-se concluir que, na percepção dos gestores de recursos humanos e utilizando os critérios teóricos para caracterização dos estágios de institucionalização, existem algumas diretrizes estabelecidas na legislação e inerentes a cada um dos instrumentos gerenciais que se encontram em fase de pré-institucionalização e outras de semi-institucionalização. Ou seja, as ações, as diretrizes e os instrumentos gerenciais enfrentam obstáculos para a institucionalização, que seria a incorporação dos instrumentos gerenciais e do conjunto de ações nos procedimentos e rotinas das IFEs.

Entretanto, devem-se considerar as limitações relativas aos processos decisórios, assim como a integração dos elementos estruturantes de políticas públicas. A análise desses elementos será tratada no item seguinte.

6.2 Análise da integração da política de desenvolvimento dos servidores

A análise da integração da política de desenvolvimento foi realizada considerando os seis elementos que favorecem a integração ou fragmentação das políticas.

Procedimento semelhante foi adotado no estudo de Martins (2003), que explorou, a partir de duas qualificações opostas, a propensão à integração e a propensão à fragmentação, conforme Quadro 4, apresentado na página 62 deste estudo.

6.2.1 Liderança executiva

O líder institucional apontado por Selznick (1971) nos seus estudos sobre a teoria institucional, assim como a liderança executiva apresentada por Martins (2003), como fator de integração ou fragmentação das políticas públicas, é peça-chave na dinâmica do poder organizacional. O líder comprometido com o alcance dos objetivos institucionais busca consenso, administra conflitos e exerce papel fundamental na criação de culturas e na promoção e proteção de valores.

A importância da liderança executiva, representada pela autoridade formal máxima da instituição, apareceu nas argumentações dos gestores durante a pesquisa, confirmando as questões apresentadas na discussão teórica e relacionadas a:

a) Apoio (no sentido de dar sustentação, suporte, auxílio, aprovação, aceitação, consentimento e prestígio), como ilustra a alegação do gestor G 11: “O apoio do Reitor facilitou muito para a gente, tudo o que nós propusemos, ele acordou e negociou em outras instâncias, nós conseguimos executar os programas com mais facilidade”.

b) Direção (no sentido de dar rumo, exercer autoridade, comandar, orientar, alinhar, viabilizar um caminho que pode ser percorrido), como na argumentação do gestor G 10: “Vejo que foi fundamental o respaldo do Reitor, porque o ‘tom’ quem dá é o Reitor. Através desse ‘tom’ é que a gente desenvolve os nossos projetos”.

c) Concessão de autonomia (permitir fazer, facultar, concordar, delegar), aqui ilustrada pelas alegações dos gestores G 14 e G 9, respectivamente: “Ele delegou a elaboração, implementação e execução do plano de desenvolvimento. Foi uma delegação mesmo e não aquela delegação pro forma” (G 14). “A delegação de competências feita pelo Reitor facilitou muito a realização de todos os programas.”

d) Conquista (alcançar o objetivo), conforme ilustrado na justificativa do gestor

G 11: “Tudo o que conquistamos até aqui foi com total apoio do Reitor”.

e) Construção (edificar, elaborar projeto de governo), apareceu na alegação do gestor G 11: “Tudo o que construímos foi com total apoio do Reitor”.

f) Mudança de cultura, ilustrada na justificativa do gestor G 16: “Ele foi fundamental na questão da mudança da cultura aqui na universidade”.

Além disso, surgiu referência à infusão de valor e de dar proteção (amparo). Essa situação foi percebida na argumentação do gestor G 9: “O Reitor é uma pessoa acima do comum, todo mundo reconhece isso, a sua capacidade de ‘implantar coisas’ e a proteção que ele oferece, ele é uma liderança natural”.

A postura, a motivação, a atitude e até o brilho do olhar dos gestores que participaram da entrevista, em que a autoridade formal máxima da IFE dá maior sustentação para as atividades de recursos humanos, difere da maneira do gestor, em que o apoio não aparece com tanta intensidade.

6.2.2 Estratégia

Para que haja eficiência e eficácia institucional, faz-se necessária a integração das políticas e práticas de gestão de recursos humanos com o planejamento estratégico em função da importância da parceria estratégica da área para a adaptação de políticas e práticas institucionais, conforme enfatizaram Becker *et al.* (2001). Integrar políticas e práticas de recursos humanos à estratégia institucional é um processo pelo qual as IFEs estão tentando iniciar e que se mostrou incipiente na maioria das instituições analisadas. Entretanto, notou-se esforço no sentido dessa integração.

Ao ser questionado sobre o que foi estratégico para a adequação das políticas de desenvolvimento de recursos humanos nas IFEs, os gestores apontaram para questões relacionadas com:

a) Plano, conforme enfatizaram os gestores G 10 e G 16, entre outros:

Nós não tínhamos um plano estabelecido com missão, objetivos, metas e ações, a instituição não tinha isto organizado, não havia elaborado o seu PDI. Agora a partir do PDI, nós traçamos as estratégias com cada um dos setores. Foi feito um planejamento de desenvolvimento para aquele setor, o programa de capacitação foi feito para o setor atingir o seu objetivo (G 16).

Se você não tem um planejamento você dispersa e não chega aonde você quer chegar. Então a gente trabalha o tempo todo assim, mostrando para os servidores onde nós queremos chegar. Se não souber aonde a instituição quer chegar, quando chegar nem saberá que chegou (G 10).

b) Posicionamento o órgão – Outro aspecto relacionado pelos gestores como fator estratégico foram o posicionamento e o órgão de recursos humanos com *status* de Pró-Reitora na estrutura institucional. Das oito universidades pesquisadas, seis delas elevaram o setor de recursos humanos para a condição de Pró-Reitoria. Antes de 2005, somente em uma das universidades pesquisadas a área de recursos humanos era posicionada como Pró-Reitoria, ou seja, posicionada no primeiro escalão da estrutura administrativa das universidades. Esse tema foi abordado por Bergue (2005), em seus estudos sobre gestão estratégica de pessoas em organizações públicas, referindo-se que uma questão fundamental é entender como deve posicionar a área de recursos humanos para que ela contribua na consecução da estratégia da organização.

Os gestores reconheceram e valorizaram esse novo papel da área de recursos humanos. Entretanto, foi mencionada por alguns a dificuldade da atuação estratégica em função do grande volume de atividades operacionais realizadas pela área, levando os gestores a atuar, exercendo papel cartorial com pouca mobilidade para a atuação estratégica. Esse aspecto foi ressaltado por Marini e Martins (2006, p. 3), que relacionaram a gestão de recursos humanos na administração pública como agenda tipicamente voltada para ações com “ênfase excessivamente operacional, quase cartorial, carecendo de uma visão estratégica”.

A situação do reconhecimento do posicionamento estratégico da área de RH pode ser exemplificada conforme enfatizado pelo gestor G 11 e a dificuldade de atuação estratégica pelo gestor G 9, respectivamente:

A Diretoria de Recursos Humanos não tinha autonomia, estava sempre preso a uma Pró-reitoria, dependia de outro. Antes não tinha essa visão que a área de RH é uma área estratégica isso está mudando, mas temos um longo caminho a percorrer (G 11).

O problema é decidir o que a gente vai abordar primeiro, a gente não consegue fazer um planejamento de rotina quanto mais um planejamento estratégico, porque tem pouca gente para fazer um serviço muito grande, a atuação acaba sendo cartorial (G 9).

c) **Envolvimento e comprometimento** – Também foram citados pelos gestores como estratégico à efetivação da política de desenvolvimento dos servidores técnico- administrativos. Nesse sentido, conforme Bergue (2005), a eficácia do planejamento estratégico pressupõe a formação de um pensamento estratégico que exige o envolvimento e comprometimento de todos os níveis da organização. As falas dos gestores G 13, G 15 e G 16 ilustram essa percepção:

Como estratégia nós estamos tentando sensibilizar e envolver os dirigentes sobre a importância da política (de desenvolvimento) através de cursos de gestão para os mesmos. Sensibilizar para que além da melhoria da qualidade do trabalho, a capacitação e a qualificação dos servidores pode melhorar a universidade (G 13).

Além do plano, para nós também foi estratégico o envolvimento e empenho da comunidade universitária ao programa, eles (docentes e técnicos) abraçaram a causa para qualificar os colegas de trabalho (G 15).

As estratégias que a gente utilizou foi basicamente buscar participação de todos na questão da mudança e propiciar a mudança de cultura (G 16).

6.2.3 Ajustamento mútuo

O ajustamento mútuo ficou mais evidenciado nas IFEs onde a liderança executiva, representada pelo Reitor, trabalhava de forma mais participativa, buscando o envolvimento da comunidade universitária na construção do planejamento estratégico. Conforme destacado por Martins (2003), a construção coletiva e participativa de um plano pressupõe que os arranjos formais necessários à sua consecução se darão de forma autônoma. A argumentação do gestor G 10 ilustra essa situação:

Nós não tivemos problema nenhum, para o ajustamento e negociação, porque sempre fizemos assim, estivemos ouvindo as demandas deles. Acho que quando a gente constrói nesse coletivo fica mais fácil, porque ali esta a voz das pessoas envolvidas (G 10).

No ajustamento mútuo, uma questão abordada por Martins (2003) refere-se às interferências causadas pelos arranjos entre grupos decorrentes de mudanças de dirigentes e gestores que levam à descontinuidade de programas de governo. Essa questão ficou evidenciada nas argumentações de vários gestores, cuja preocupação era a elaboração de normatização que garantisse internamente a continuidade de uma política para além de uma gestão. A fala do gestor G 1 ilustra essa situação: “Precisamos fortalecer nossos instrumentos legais para que as conquistas e os benefícios sejam garantidos. Isso não pode ficar como uma política de Reitor”.

6.2.4 Estrutura

Conforme levantado por Martins (2003), a estrutura está relacionada ao desenho organizacional e aos mecanismos de coordenação. Para a integração das políticas e planos de governo, é importante que estes dois aspectos sejam considerados.

Na percepção do gestor de recursos humanos, essas questões foram abordadas de forma bem variada, e não houve consenso se o formato do desenho organizacional atual das IFEs (forma verticalizada e piramidal) facilita ou dificulta as ações necessárias à institucionalização da política de desenvolvimento de servidores.

A literatura também apontou vantagem e desvantagem em relação à centralização e descentralização de estruturas que podem facilitar ou dificultar a coordenação de políticas públicas.

O que ficou bem enfatizado por vários gestores foram os impactos na gestão de recursos humanos causados pela expansão da estrutura e pela forma como foi conduzida a expansão do ensino superior e ensino técnico profissionalizante. As principais questões relacionadas foram: estrutura física e dificuldade de coordenação.

Nas universidades onde aconteceu a expansão da estrutura, com a criação de *campi* fora da sede, ficou evidenciado que para a integração e coordenação das políticas de recursos humanos o mais complexo estava sendo lidar com o distanciamento físico da sede; o quadro de pessoal formado majoritariamente por servidores novatos; e as atividades dos *campi* iniciando sem a consolidação da estrutura física e humana. Os gestores cujas IFEs tiveram expansão fora da sede relataram que utilizavam as mesmas estratégias, procedimentos e normas para os novos *campi*. A argumentação a seguir ilustra essa situação:

A maior dificuldade da expansão é o fato dos *campi* estarem localizados longe da Sede. O ajustamento da política de desenvolvimento para esses ficou mais precário. Teve a questão da infraestrutura, os professores e técnico estavam sendo contratado naquela hora, estavam sendo feitas as salas de aula, tudo estava sendo feito junto, num tempo só. Acho que isso provocou um incômodo maior nos próprios professores, nos técnicos nos alunos que estavam chegando (G 10).

Já nos Institutos Federais a integração e coordenação das políticas de desenvolvimento de servidores pelo órgão central (Reitoria e Coordenação de Recursos Humanos) têm sido mais complexas. De acordo com os relatos dos gestores, cada *campus* consolidado estava utilizando políticas, procedimentos, normas e processos próprios implantados anteriormente. Nos *campi* novos criados em 2008, as ações da política de desenvolvimento de recursos humanos estavam acontecendo de forma dispersa e precária, conforme ilustrado pelo argumento de um dos gestores:

O nosso organograma e a nossa estrutura não estão prontos (completa) ela está funcionando precariamente com aquilo que ela já tinha. Acredito que para 2012 deve-se concretizar. Por exemplo, a Coordenadoria de RH prevê quatro seções, até o momento nós conseguimos ter duas (G 4).

A junção de instituições autônomas e consolidadas há décadas, como os CEFET e Escolas Agrotécnicas, sob a coordenação de uma Reitoria, foi apresentada como uma situação complexa para os gestores de recursos humanos que estavam

compelidos a implantar e unificar a política de desenvolvimentos de servidores, precisando lidar com a cultura organizacional já estabelecida em cada uma das instituições. Essa situação pode ser ilustrada com o relato de um dos gestores:

A própria criação dos institutos não foi uma coisa muito discutida, nem essa junção de três autarquias que tinham autonomia, poderes, e uma gestão própria. Agora até fazer o entrosamento, os acordos, as negociações e fazer as pessoas compreenderem que mudou que a direção mudou, essa introjeção vai demorar um pouco para acontecer.

Alguns gestores mencionaram que a transformação da estrutura de recursos humanos com *status* de Pró-Reitoria deu visibilidade e legitimidade para a área, como enfatizado pelo gestor G 7: “A Pró-Reitoria está em uma situação muito confortável, pois está com as atividades legitimadas junto a comunidade”.

Alguns relataram, entretanto, que a transformação em Pró-Reitoria levou à duplicação de estrutura para processos e atividades com característica tênue. Esse assunto está abordado no item 6.2.5.

Vários gestores relataram que a estrutura das IFEs estava passando por transformação para se adaptar à nova realidade e melhor atender aos objetivos institucionais, como a criação de novo regimento, novos órgãos, entre outros.

6.2.5 Processo

A especificação dos processos e o consenso operacional quanto aos procedimentos pertinentes aos diversos subsistemas são um aspecto que contribui para a integração de políticas públicas (MARTINS, 2003).

As principais questões relatadas pelos gestores em relação aos processos para a consecução das ações relacionadas ao desenvolvimento de servidores foram em relação à morosidade para definição clara de etapas e especificação de atividades a serem desempenhadas por cada setor, como pode ser exemplificado na argumentação dos gestores G 9 e G 10, respectivamente: “O processo é burocrático e moroso, às vezes tem umas dificuldades pontuais, porque não está bem instrumentalizado” e “Estamos precisando muito investir em fluxo das rotinas o retrabalho ainda é grande – esse será o nosso próximo investimento”.

Algumas questões estão relacionadas à duplicação de processos em decorrência da dificuldade de estabelecer estrutura para atividades com características que ensejam responsabilidade de mais de um setor da instituição, a exemplo das questões ligadas à saúde do servidor, que podem ser tratadas pela área de Assuntos Comunitários e de Recursos Humanos; ao afastamento de servidor para qualificação *Stricto sensu*, que é efetuada pela área de pós-graduação e recursos humanos; contratos temporários de terceirizados efetuados pela área de manutenção e recursos humanos; concursos públicos realizados pela área que cuida de ingresso de discente e pelo órgão de recursos humanos; e cursos de educação continuada que são oferecidos aos servidores pela área de Extensão e de Recursos Humanos. O que enfatizaram os gestores G 9 e G 11 caracteriza essa situação:

...para a saúde do servidor, ficou uma estrutura duplicada, só que ao mesmo tempo a gente não consegue integrar, isso é um problema (G 9).

Acabam que tem duas Pró-reitorias que cuidam dos mesmos assuntos como cursos de educação continuada, além de concurso público, contratos de terceirizados e outras atividades. Há dificuldade para estabelecer a divisão de atividades (G 11).

6.2.6 Pessoas

As pessoas que integram as instituições compartilham de diversos subsistemas em torno da formulação, implementação e execução das políticas públicas com seus valores, crenças e opiniões, conforme trazido por Martins (2003). De acordo com Bergue (2005), a intersetorialidade está impregnada do fator humano e, conforme Viana (1998), há tendência à aglutinação de grupos na lógica setorial. Esses aspectos constituem fonte de integração ou fragmentação das políticas.

As questões da integração da política de desenvolvimento dos servidores relacionada às pessoas sob a ótica dos gestores de recursos humanos foram classificadas em relação às pessoas que estão situadas em três níveis na estrutura institucional: no estratégico – relacionado a pessoas da alta administração, como Reitor e Pró-Reitores; executivo – relacionado às demais chefias, coordenadores de equipes de recursos humanos responsáveis pela execução dos programas; e o

público-alvo – relacionado aos interessados e beneficiários das políticas de desenvolvimento, o servidor.

Muito da discussão sobre o nível estratégico foi efetuado neste estudo no item sobre a liderança executiva. Há consenso de, após a Lei nº 11.091/2005, terem sido instituídos a área de recursos humanos e o setor de desenvolvimento de servidores e de estes terem recebido maior atenção do dirigente máximo da instituição.

No nível estratégico estão as pessoas que ocupavam as funções nelas investidas, que são os responsáveis, conforme enfatizou Souza (2006), pela formulação das políticas de governo e pela tradução dos propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no cotidiano institucional. São as pessoas que mobilizam apoios, formam coalizões de sustentação e constroem arenas de negociação para a efetivação de ações que viabilizem a execução das políticas de seus interesses.

Alguns poucos dirigentes das IFEs estudadas dedicavam maior atenção às políticas de desenvolvimento de servidores, praticando de fato o papel do líder institucional tanto no que se refere à visão, nesta a importância do desenvolvimento dos servidores aparece de forma central no seu discurso e em suas ações, quanto no que se refere ao planejamento institucional, neste as ações de desenvolvimento aparecem no seu projeto de governo e têm sustentação para a execução das ações. Ou seja, atua dando apoio, direção e aporte financeiro, concedendo autonomia quando necessário, impulsionando mudança de cultura e infundindo valores necessários para que o desenvolvimento do servidor de fato ocorresse.

Segundo outros entrevistados, a maioria faz o meio termo, mas não entra no mérito da questão, conforme ilustrado por meio das argumentações do gestor G 9, referindo à questão de logística para realização das capacitações e que envolve negociação com área de ensino e pós-graduação, e dos gestores G 5 e G 16, que trazem a sua percepção em relação às pessoas do núcleo estratégico das IFEs:

No que depende de estrutura quando não é local para realização dos nossos cursos de capacitação, o pessoal ajuda muito, todo mundo ajuda ao máximo e a Reitoria também, eles ajudam dentro do possível, mas também eles não entram no mérito quando envolve outros interesses ou se a questão é conflituosa, a área de recursos humanos é sempre assunto secundário (G 9).

Aqui não falta apoio a gente pode reclamar de um detalhe ou outro, que entra outras coisas como a questão política (G 5).

Do ponto de vista da alta administração, dentro da própria equipe do Reitor ainda tem pessoas com uma resistência muito grande ao desenvolvimento dos servidores, tratam como assunto secundário, não dão importância como se os servidores não fossem parte do processo da universidade (G 16).

As questões inerentes às pessoas que ocupavam função de coordenação nos diversos setores na estrutura administrativa, juntamente com a equipe da área de recursos humanos das IFEs que eram, em tese, os maiores responsáveis pela implementação e execução das ações relacionadas às diretrizes das políticas de desenvolvimento dos servidores, foram relacionadas pelos gestores e houve consenso de que essas pessoas são vitais para o processo.

Os problemas apontados como causa de não consecução das ações de desenvolvimento relacionados com a equipe de recursos humanos foram: equipe pequena, volume de trabalho muito grande, falta de tempo e descrédito da comunidade em relação à área de recursos humanos. Entretanto, a equipe foi relacionada como envolvida e motivada, conforme ilustram as argumentações de alguns gestores:

A gente não está fazendo o acompanhamento do plano que deveríamos ter feito, ver os ajustes necessários, ampliar as ações. Mas a gente não tem feito, por essa questão de falta de tempo. A gente tem feito muita coisa do apagar incêndio como uma equipe pequena e coisas importantes são deixadas (G 10).

Fizemos o básico, mas nós não voltamos no plano, para elaborar, complementar, analisar, avaliar a repercussão que vai ter. A gente percebe que uma demanda é interessante e vamos incluindo, vamos fazendo, sem fazer essa análise e avaliação, por falta de tempo (G 15).

No momento que a gente fez o diagnóstico a gente percebeu um descrédito muito grande, as pessoas diziam assim: ah de novo, vocês aqui outra vez! Ninguém acreditava naquilo, mas agora essa situação está mudando em relação às chefias e aos servidores (G 16).

Há um envolvimento muito grande da equipe é uma equipe muito coesa, cresceu construindo o trabalho e acredita nele. Estão sempre procurando inovar e melhorar os processos há um entendimento que as coisas têm que começar por aqui (G 1).

Quanto às questões relacionadas com as pessoas que coordenam os diversos setores das IFEs, houve consenso da necessidade do pouco envolvimento com as questões da área de recursos humanos, assim como também reconhecimento de que atualmente algumas chefias passaram a valorizar o desenvolvimento dos servidores. As argumentações foram inerentes ao envolvimento e necessidade de mudança de cultura e apoio às ações:

Muitas vezes a gente identifica que com as chefias tem mais o que ser explorado. Acho que falta um pouco de boa vontade também. Eu acho que a gente aproximando as chefias vai ter grandes parceiros (G 14).

A gente já evoluiu, alguma coisa, mas a gente está trabalhando para continuar e tentar mudar essa cultura, sensibilizar as chefias e os servidores da importância da qualificação e da capacitação para atender aos objetivos institucionais (G 11).

Tem chefia que ainda não tem essa cultura da importância da capacitação e qualificação profissional. Às vezes não atrapalha, mas também não ajuda e incomoda (G 16).

Hoje as chefias apóiam e liberam os servidores para capacitar e qualificar (G 2).

Eu acho que hoje há uma integração profissional muito maior das chefias e servidores (G 7).

Já em relação às pessoas público-alvo das políticas, as questões apontadas pelos gestores referem-se à motivação, moral, autoestima, interesse e qualidade de trabalho.

Houve consenso de que a autoestima, moral e motivação do servidor melhoraram depois que começou haver investimento por parte das IFEs no desenvolvimento dos servidores. Entretanto, as consequências de anos de falta de investimentos não são reparáveis imediatamente e deixam sequelas. Algumas argumentações ilustram essa percepção:

A barreira é um dificultador da estratégia da execução da política foi o desestímulo e desmotivação dos servidores, os servidores já não acreditavam mais, nem nele nem a instituição, nem no serviço público (G 13).

São pessoas que ficaram deixadas de lado por anos. Na medida em que você investe, aumenta a autoestima, eles começam a ter acesso a outras informações e melhora o papel deles na sociedade (G 11).

Os servidores mais antigos que vivenciaram a época Collor de Mello e FHC foram desestimulados e desvalorizados, eles estavam muito apáticos, estavam sem fé, sem motivação nenhuma mais para os serviços. Com o novo governo onde ele começou a olhar mais para o servidor e abrir concurso, vieram novos servidores. Eles vieram sem essa cicatriz, com o espírito mais aberto, são mais receptivos e influenciam os antigos (G 13).

Grande parte dos gestores também elencou a questão inerente aos interesses que motivavam os servidores ao desenvolvimento de acordo com essas falas ilustrativas:

Classifico em dois grupos: Tem um pessoal que quer capacitar para se formar mesmo, tem interesse de fazer os cursos fora do horário, uns inclusive estão quase na época de se aposentar e não precisam de curso

para progressão; o outro público que não se interessa não se envolve às vezes nem se inscreve e critica tudo que é feito (G 9).

Tem umas pessoas, principalmente as mais antigas que querem a capacitação mais só para constar, porque precisa subir o nível na tabela. No fundo eles não se sentem com necessidade de capacitação, acham que o que elas sabem e pela experiência é suficiente (G 15).

Por exemplo, os servidores com a questão do PCCTAE eles começaram a demandar cursos de qualificação, o percentual é significativo e claro que tem a questão do conhecimento, mas, muito motivados pela questão financeira (G 10).

Houve consenso de que os próprios servidores e associações de classe motivados pelo ganho financeiro proporcionado pela legislação exerceram influência nas decisões dos dirigentes quanto às ações da política de desenvolvimento, conforme argumentações ilustrativas a seguir:

O atual só ganhou a eleição porque garantiu que ele iria manter todas as ações. Os avanços e conquista as pessoas não querem perder, ninguém quer perder aquilo que já tem de direito como, por exemplo, a continuidade de todos dos programas de capacitação e qualificação (G 1).

Os servidores começaram a demandar bolsas de estudo, corremos atrás e conseguimos. Hoje temos muitos servidores com bolsas de estudos fazendo cursos técnicos, graduação, mestrado e doutorado. Foi uma demanda espontânea, as pessoas solicitaram e a gente acabou concedendo (G 10).

As pessoas ajudam muito a consolidar a política de capacitação elas demandam o que é interesse delas e nós avaliamos o quanto isso pode contribuir para o crescimento da instituição e delas também claro (G 11).

Vários gestores mencionaram a necessidade de o próprio servidor ser o responsável pelo desenvolvimento de sua carreira e ter o interesse e iniciativa para buscar a sua qualificação profissional, como mencionado pelo gestor G 9:

Eles veem quase como um problema só de RH, não é ele que tem que correr atrás de curso que é melhor para a sua carreira, acham que é o RH que tem que dar um jeito nisso de fazer um curso para eles (G 9).

O Quadro 18 representa os fatores de integração da política de desenvolvimento dos servidores na percepção dos gestores de recursos humanos das IFEs pesquisadas e, conforme foi percebido na análise das entrevistas de acordo com Martins (2003), a partir de duas qualificações opostas: propensão à integração e propensão à fragmentação.

Quadro 18 - Características: elementos integradores ou fragmentadores

Grupo	Variável	Característica predominante	Propensão
Liderança executiva	Gestão do poder	O executivo principal exerce liderança e, quando há conflitos, a área de RH é tratada como secundária	Fragmentação
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político. Entretanto, não é central no plano de ações	Fragmentação
Estratégia	Plano	As diretrizes e os objetivos quando estão integrados sob a forma de um plano, os meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação nem sempre estão claros ou acontecem	Fragmentação
	Sistema de planejamento	Os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos	Fragmentação
Ajustamento mútuo		Há evidências de que predominam formas de coordenação não negociadas	Fragmentação
Estrutura	Desenho organizacional	Há pulverização da estrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não claros	Fragmentação
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessário	Integração
Processos	Autonomia	Os processos pertinentes à política de desenvolvimento são preponderantemente autônomos na execução de atividades	Fragmentação
	Consenso operacional	Procedimentos estão razoavelmente especificados nas regulamentações pertinentes à política de desenvolvimento. Entretanto, não há especificação satisfatória em relação a processos	Fragmentação
	Integração vertical e horizontal	Grande diversidade de stakeholders, limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração	Fragmentação
Pessoas	Valores	Diversas pessoas de uma mesma comunidade sem meios de interlocução	Fragmentação

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Para esta análise foi considerado o disposto na literatura sobre ciclo e integração horizontal de políticas públicas, fazendo analogia com a política de desenvolvimento dos servidores no âmbito das IFEs e com o conjunto de respostas obtidas de todos os gestores entrevistados, ou seja, para analisar a integração

horizontal da política de desenvolvimento foram considerados, conforme a legislação que embasou o estudo, os seis aspectos: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas.

A análise da **liderança executiva** como fator estrutural de integração dos processos de formulação e implementação da política de desenvolvimento dos servidores técnico- administrativos implicou identificar em que extensão a liderança executiva principal (os Reitores, no caso) era ativa no sentido de fazer valer uma visão de futuro. Percebeu-se que, de modo geral, nas IFEs a gestão de pessoas tinha um grau elevado de dependência da intervenção dos Reitores, no sentido tanto de construção de uma sólida visão sobre os resultados visados quanto do exercício indelegável da supervisão hierárquica, principalmente sobre o primeiro escalão (Pró-reitores, Diretores de Centro de Ciências ou de Escolas, Coordenadores, Assessores).

A liderança política que o Reitor exerce à medida que articula um projeto e o negocia nas instâncias autorizativas internas e externas é claramente indelegável, implicando, além da visão manifestada no discurso e no plano, ter ações efetivas de coordenação da gestão. Há evidências de que, quando o Reitor atua como árbitro de tensões e se manifesta favorável ao desenvolvimento dos servidores, isso reflete no primeiro escalão de sua administração e a área de recursos humanos consegue maiores avanços. Assim, a maior ou menor convergência das políticas de desenvolvimento de pessoas nas IFEs depende de um arranjo complexo de macrocoordenação delegada: concentra-se na figura do gestor de pessoas, mas depende da atuação do Reitor dos demais gestores da instituição. Dessa forma, diante de uma estrutura de coordenação fragmentária, apenas a atuação direta do Reitor pode gerar convergência e integração.

Em resumo, neste estudo observou-se que na maioria das IFEs o padrão de liderança executiva, quer mediante a visão transmitida pelo Reitor, quer mediante a sua atuação direta na coordenação, foi um fator estrutural desintegrador que contribuiu para a fragmentação das diretrizes e ações da política nacional de desenvolvimento e política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos.

A análise da **estratégia** como fator estrutural de convergência foi verificar em que extensão as diretrizes legais estabelecidas na legislação, como a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; a Política de Desenvolvimento dos

Integrantes da Carreira; o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; o Programa de Avaliação de Desempenho; e o Dimensionamento das Necessidades Institucionais, estavam inseridos no Plano de Desenvolvimento Institucional das IFEs e como os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação foram capazes de gerar convergência da política de desenvolvimento de pessoas, no âmbito dessas instituições.

Há assim, na maioria das IFES, evidências desintegradoras, conforme discutido no item 6.1.3.1 deste estudo: na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, ou seja, não houve implementação do Sistema de Gestão por Competências, assim como também não houve sucesso no Dimensionamento das Necessidades Institucionais em nenhuma das IFEs.

Ficou evidenciado que na maioria das IFEs foram constituídos a Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira, o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e o Programa de Avaliação de Desempenho. Sem dúvida esses instrumentos gerenciais foram direcionadores e fundamentais para diversos processos de desenvolvimento dos servidores no âmbito das instituições. Entretanto, algumas das ações desses instrumentos legais não obtiveram êxito na sua implementação e institucionalização.

Embora houvesse esforço para tal, a maioria das IFEs ainda não logrou êxito em desenvolver e apresentar um projeto integrado de desenvolvimento dos servidores vinculados ao plano de desenvolvimento institucional. Esse aspecto pesa como fator de fragmentação, assim como a existência do divórcio entre planejamento e gestão.

A análise do **ajustamento mútuo** como fator estrutural de integração implicou identificar a existência de formas de coordenação negociada atuando por detrás dos arranjos formais de coordenação entre um círculo de atores relevantes (gestores, chefias imediatas, servidores, sindicatos etc.).

No estudo ficou evidenciado que nas IFEs havia limitações dos arranjos institucionais formais em proporcionar integração e convergência, considerando-se a dificuldade de autocoordenação no topo (administração superior) e na base (chefias intermediárias e imediatas). No topo existia a desigualdade de poder. Os gestores da área acadêmica é que impunham suas perspectivas sobre os demais, assim predominando as formas de autocoordenação não negociada, em que os outros gestores ajustam suas opções às opções de outros para se adaptarem às suas

restrições. Os exemplos mais evidentes nas falas dos gestores estão relacionados à distribuição de espaço físico, aos recursos financeiros, aos equipamentos, ao quadro de pessoal etc. Essas questões também se refletiram na base.

Observaram-se na maioria das IFEs práticas de ajustamento mútuo baseadas na coordenação não negociada, especialmente na área de desenvolvimento de pessoas, constituindo, assim, um fator estrutural de fragmentação.

Analisar a **Estrutura** como fator de integração implicou identificar no desenho organizacional e na coordenação das IFEs mecanismos formais de coordenação e atuação dos coordenadores.

Verificou-se que no desenho organizacional das IFEs havia uma pluralidade de níveis hierárquicos, como os Conselhos, Pró-reitorias, Diretorias, Departamentos, Coordenações, Divisões, Serviços, Seções e Setores, tanto administrativos quanto acadêmicos. Além disso, as instituições estavam ligando com uma nova realidade *multicampi*, em que essa pluralidade se repetia e dificultava o ajustamento vertical, exigindo grande esforço e acordos entre as diversas unidades e níveis hierárquicos.

Em relação ao ajustamento horizontal, o desenho das IFEs tradicionalmente departamentalizadas por Centro de Ciências e Pró-reitorias Acadêmicas e Administrativas requer a existência de múltiplos mecanismos de integração entre as áreas.

Há questões de coordenação que foram relacionadas ao perfil dos gestores que definiam não apenas o padrão de liderança e coordenação entre as diversas unidades das IFEs, mas o tipo de atenção e foco.

Outra questão da integração está relacionada a visões e jurisdições conflitantes dos gestores. Por exemplo, algumas questões relacionadas às áreas de recursos humanos e assuntos comunitários das IFEs, entre outras. Além de processos que extrapolam domínios específicos e a construção de consensos sobre temas emergentes como o Subsistema Integrado de Atenção a Saúde do Servidor (SIASS).

Parece que os mecanismos estruturais apresentavam um desenho que tendia à fragmentação.

Analisar os **processos** como fatores de integração implicou compreender a existência de procedimentos, de normatização, de habilidades, de formas de integração envolvidas nas ações e diretrizes do desenvolvimento de pessoas nas IFEs.

A interação e coordenação na dimensão dos processos são as que mais dependem de ajustamento prévio, a partir da especificação de processos de trabalho. Nessa dimensão ficou evidenciado que havia mais elementos fragmentadores que integradores. Os procedimentos de gestão são fracamente integrados e operam segundo lógicas distintas, a exemplo do Programa de Avaliação de Desempenho, que não estava interligado com os demais programas e era utilizado somente para cumprir formalidades na maioria das IFEs estudadas.

Analisar as **pessoas** como fatores de integração implicou compreender os valores como elementos de integração e em que extensão o desenvolvimento de pessoas constitui, isoladamente ou com outros subsistemas, interesse para a comunidade universitária.

Os diferentes domínios da política de desenvolvimento revelam diferentes princípios, mecanismos causais, interesses e conhecimentos subjacentes.

Havia diferenças de visão sobre problemas e soluções caracterizando as diferentes instituições e domínios. Exemplificando, a capacitação do servidor em curso de língua inglesa, por exemplo, era vista pelo gestor em uma das instituições como de interesse institucional e em outra como de interesse individual. Além disso, ao longo do estudo apareceram evidências de dificuldade de utilização dos modelos, por exemplo o de Gestão por Competências e o Dimensionamento de Necessidades Institucionais, tanto por parte do Órgão Central em estabelecer diretrizes claras como nas instituições em aplicar tais modelos.

Outro fator que ficou evidenciado foi a conformação engessada das carreiras nas IFEs que propiciava a fragmentação.

No item a seguir são tratados os elementos que facilitam ou dificultam a integração e institucionalização da política de desenvolvimento nas IFEs.

6.3 Elementos facilitadores e dificultadores

Para a institucionalização da política de desenvolvimento dos servidores, foram apontados vários fatores, aqui expostos como aspectos facilitadores e dificultadores.

6.3.1 Elementos facilitadores

Os elementos facilitadores foram relacionados à pressão legal (Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº. 5.707/2006), forças internas, principalmente relacionadas aos servidores e sindicatos e ao incentivo financeiro proporcionado pelas diretrizes da legislação.

Também foi enfatizado que o Reitor, autoridade máxima das IFEs, hoje dá maior atenção ao desenvolvimento dos servidores; há um clima organizacional propício, valorização do servidor e planejamento estratégico, o que está sendo mais valorizado nas instituições e com a estratégia de interação dos envolvidos no processo.

6.3.2 Elementos dificultadores

Os principais relatos e percepção dos gestores de recursos humanos foram relacionadas ao órgão central, aos instrumentos legais, à cultura e estrutura organizacional e à gestão. Ou seja:

a) Aspectos relacionados ao órgão central

As questões aqui se referem ao Governo Federal, à Secretaria de Recursos Humanos (SRH), que desde 20 de janeiro de 2012 passou a denominar-se Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) do Ministério da Educação.

A SRT é o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), que normatiza matéria de pessoal civil no âmbito da Administração Federal. Entre as suas diversas atribuições está a de propor a formulação de políticas e diretrizes para a gestão de recursos humanos referentes às carreiras e cargos, à capacitação, ao desenvolvimento profissional, à avaliação de desempenho, à

estrutura remuneratória, às relações de trabalho, à seguridade social e aos benefícios, bem como supervisionar a sua aplicação (Decreto nº 7.675/2012). As questões inerentes ao órgão central relacionadas pelos gestores referiam-se a:

1. Falta de diretrizes para o sistema de gestão por competência, para o dimensionamento de força de trabalho, para ocupar função e para substituição de técnico afastado para aperfeiçoamento e qualificação, nos moldes do que acontece com o docente; seria, por exemplo, o técnico-substituto.
2. Falta de mecanismos de controle das ações realizadas pelos órgãos setoriais.
3. Falta de envolver técnico da área de recursos humanos das IFEs na formulação das diretrizes (envolve somente o sindicato).
4. Problemas com a expansão da rede de ensino, como foi imposto e sem negociação; inexistência de planejamento para algumas ações que são feitas no decorrer da execução do programa, causando impactos negativos para a instituição, servidores, alunos.

b) Aspectos relacionados à questão da cultura e da estrutura organizacional

1. Corporativismo entre servidores/servidores e chefias/servidores.
2. Estrutura física inadequada – Espaços físico para funcionamento da própria estrutura de RH, salas para realização dos cursos, entre outros.
3. Limitação financeira – Orçamento destinado às ações de desenvolvimento nem sempre suficiente para atender a todas as necessidades.

c) Aspectos relacionados aos gestores e ao quadro de servidores

1. Falta de percepção tanto dos gestores quanto dos servidores para a importância do desenvolvimento profissional.
2. Indicação política em detrimento da técnica para ocupar cargos de direção.

3. Falta de capacidade de negociação e administração de conflitos.
4. Falta de capacidade técnica, por exemplo, para dimensionar pessoas, monitorar, acompanhar e avaliar pessoas, projetos e programas.
5. Escassez de servidores – Não foi feita a reposição histórica do quantitativo de servidores.
6. Dificuldade de retenção e formação de equipe, principalmente relacionados a retenção dos novatos, desmotivação do pessoal, equipe muito heterogênea.

c) Aspectos relacionados aos instrumentos legais

Limitação constitucional para maior flexibilização de atividades dos cargos, vinculação da capacitação à progressão e diretrizes de difícil execução na administração pública, por exemplo o dimensionamento da força de trabalho e a gestão por competência.

Foram identificados os principais obstáculos à institucionalização e integração das políticas de desenvolvimento. As dificuldades relacionadas são inerentes a: cultura organizacional – corporativismo entre servidores e chefias, gestores não dão a devida importância ao desenvolvimento de servidores e indicação política para ocupar funções em detrimento de critérios técnicos; estrutura – física (espaço físico inadequado), financeira (orçamento insuficiente) e quadro de pessoal (capacidade técnica, escassez de pessoas, retenção de quadro para formação de equipe, desmotivação); gestores – capacidade de negociação de conflitos e de coordenação de equipe; instrumentos legais – limitação constitucional e legal, inadequação, diretrizes sem clareza e complexas; e órgão central (Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento e Governo Federal) – ausência de mecanismos de controle, falta envolver técnico da área de recursos humanos das IFEs nas questões relacionadas à área, excessiva centralização e falta de negociação na formulação das políticas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

No Brasil, como em outros países da América Latina, as reformas do Estado desencadeadas no início dos anos de 1990 ocorreram juntamente com a inserção do país na economia global. Assim, para garantir a credibilidade perante os mercados financeiros, a administração pública precisava mostrar mais eficiência no uso dos recursos públicos e mais qualidade dos serviços prestados à população, com a adoção de novas práticas gerenciais. Entre as diversas etapas do processo de reformas do Estado, encontra-se a problemática da profissionalização da administração pública. Várias medidas foram, e estão sendo tomadas, assim como vários arranjos estão sendo feitos para atingir esse intento, incluindo a legislação que trata da carreira e desenvolvimento dos servidores das Instituições Federais de Ensino (IFE) objeto deste estudo.

Na contextualização desta pesquisa, de um lado há as IFEs que surgem em um contexto para atender às demandas de mercado e preparar profissionais para a nova realidade exigida pela economia mundial, atualmente engajadas com a expansão do ensino no Brasil. Do outro lado há a composição do quadro de pessoal das IFEs que ao longo do tempo, assim como em toda a administração pública, até 1988, tiveram os cargos preenchidos prioritariamente sem bases meritocráticas, por meio de arranjos políticos ou de acordos administrativos, muitas vezes permitidos a prática de favoritismo e o ingresso sem a efetiva aprovação em concurso público.

A literatura mostra que a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 houve crescente desvalorização do serviço público, com medidas que desmantelaram diversos setores e políticas públicas com a redução de atividades estatais essenciais. Além disso, o servidor público foi transformado no “bode expiatório” dos problemas nacionais, e houve desatenção quanto ao investimento no desenvolvimento da carreira, o que pode ter contribuído para afetar o desempenho, a motivação e o moral dos servidores.

Nesse contexto estão inseridas as IFEs impelidas, a partir de 2003, a lidar com a expansão do ensino e, a partir de 2005, com a nova carreira dos servidores técnico-administrativos.

Foi a partir do prisma das transformações ocorridas nas IFEs depois da égide da Lei nº 11.091/2005 e do Decreto nº 5.707/2006 que se tratou da estruturação

do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação e da Política e Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, respectivamente, que se inserem neste estudo.

Esta dissertação teve como questão básica verificar de que forma está se dando a institucionalização das diretrizes para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos, estabelecidas por meio da Lei nº 11.091/2005 e do Decreto nº 5.707/2006, nas instituições federais de ensino.

A importância desta pesquisa se revela em contribuir para o avanço do conhecimento no campo de gestão de pessoas na administração pública, especificamente nas Instituições Federais de Ensino, quanto à institucionalização e integração da política de desenvolvimento dos servidores. Além disso, buscou contribuir para explicar a não institucionalização de um conjunto de diretrizes e ações dispostas na legislação e a sua relação com os fatores estruturais de integração dos processos de formulação e implementação da política de desenvolvimento dos servidores.

Vale ressaltar que este tema, da forma aqui analisada, ainda foi pouco explorado no cenário nacional. Assim, abre um flanco tanto na academia quanto no campo administrativo e pode servir como balizador de ações para as instituições de ensino, para o Ministério da Educação e para o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Há evidências na literatura de que as tentativas de implantar na administração pública sistema de gestão de recursos humanos com mecanismo de mérito vinculado ao desempenho não tiveram êxito. Assim como as reformas administrativas não conseguiram superar a tradição patrimonialista do sistema político brasileiro que se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção.

Neste estudo ficou evidenciado que o Programa de Avaliação de Desempenho está sendo utilizado mais no intento de cumprir formalidades. Entretanto, deveria estar sendo utilizado como instrumento gerencial balizador do desempenho institucional, de programas de desenvolvimento de pessoas e como instrumento promotor de justiça social no âmbito das IFEs, entre outros. Tudo leva a

crer que há corporativismo entre gestores, chefias, servidores, contribuindo para a não utilização adequada do instrumento.

A sobrevivência de uma política, de um arranjo estrutural ou instrumento gerencial dependerá de que estes fatores se mantenham em permanente ajuste entre as pressões de legitimidade – impostas pelas pressões institucionais por meio de normas e costumes socialmente aceitos – e as exigências das pressões técnicas de eficiência e eficácia.

Houve avanços em direção à profissionalização da força de trabalho nas IFEs, a exemplo da instituição no âmbito destas da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, Política de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira e Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento. Além disso, no sentido de atender às formalidades, observou-se que os gestores adotaram mecanismos para atender ao que foi instituído pelas diretrizes legais, como novas rotinas, procedimentos, convenções, que estabeleceram novos papéis, estratégias e mudaram estruturas e tecnologias para prover e dar sustentabilidade aos arranjos institucionais. Tais ações propiciaram e tornaram possíveis a qualificação e capacitação de grande parte dos servidores das instituições estudadas. Entretanto, as IFEs ainda carecem de ações coordenadas, coerentes e consistentes, para atingir seu intento e para que os chamados novos temas da agenda de recursos humanos do setor público – tratados pelos cientistas sociais como a integração da arquitetura de recursos humanos estratégicos nos processos institucionais –, a vinculação da política de desenvolvimento ao planejamento institucional, a questão da democratização das relações de trabalho e a gestão por competência sejam consubstanciados no âmbito dessas instituições.

Houve na maioria das universidades estudadas a elevação da área de recursos humanos em nível estratégico, transpondo a estrutura para o primeiro escalão da administração (transformação em Pró-Reitorias), e isso certamente trouxe consequências positivas para a área de recursos humanos das universidades. Isso embora tenha sido observado que a transformação foi mais estrutural, pois essa área ainda desempenha papel cartorial nas instituições e encontra dificuldades para se posicionar estrategicamente.

Parece que há dificuldades das IFEs em estabelecer a vinculação da política de desenvolvimento do seu quadro ao planejamento e desenvolvimento institucional, considerando a não institucionalização de algumas diretrizes e ações que podem estar

relacionadas à questão dos fatores estruturais de integração de políticas como a liderança executiva, a estratégia, o ajustamento mútuo, a estrutura, os processos e as pessoas.

Na questão da democratização das relações de trabalho, embora tenha havido avanços, pois o tema entrou na agenda do governo, com a aprovação de legislação que disciplina o direito à greve, entre outras, mas ainda carece de legislação complementar. Assim como outros temas instituídos através da Lei 11.112/1998 (RJU), que, apesar de transcorridos mais de 14 anos, ainda carecem de regulamentação.

A gestão por competência, tema recorrente no campo administrativo, político e científico, não tem logrado êxito. Assim como malogrou o dimensionamento das necessidades institucionais, com proposição de modelo de alocação de vagas. Tudo leva a crer que a tentativa de transposição de instrumentos e práticas da gestão de pessoas de organizações empresariais para as organizações públicas sem os devidos ajustes e sem considerar as peculiaridades e os engessamentos constitutivos existentes na administração pública não tem logrado êxito, além de gerar problemas internos no âmbito das instituições.

Conforme observado no trabalho de Martins (2003), neste trabalho também tudo leva a crer que a retórica administrativa tem a orientação prescritiva da teoria administrativa tradicional de corte funcionalista com proposição de reorientações na estratégia, na estrutura, nos processos, nas pessoas para melhoria do desempenho institucional. Além disso, a retórica do poder parte dos problemas do dia a dia e baseando-se na interferência política, nas disputas de acesso, no conflito de interesses, nas barganhas e, no controle de recursos, entre outros.

A realização deste trabalho propiciou uma sensação de angústia e de descrença em relação à gestão na Administração Pública, principalmente e mais especificamente em relação à gestão de pessoas no serviço público. Depois de passar mais de 20 anos de profissão exercidos na área de gestão de pessoas, ao ter acesso a um pouco mais de conhecimento propiciado por extensivas leituras de diversos cientistas políticos e sociais trazidos pelos professores, por participação em eventos, por buscas e reflexões pessoais, deixaram a autora desta dissertação desvelar a crença que a administração pública pode ser gerida de forma eficiente e eficaz, visando ao atendimento das necessidades dos cidadãos, principalmente aquelas garantidas constitucionalmente. Surgiram um conjunto maior de dúvidas e inquietações e um

sentimento de que ainda estamos longe de termos um serviço público baseado em princípios de justiça social.

É perturbador esse fato, mas tudo indica que as instituições de ensino no Brasil, mesmo às com ênfase em administração pública, não conseguiram gerar conhecimento para aplicação de modelos necessários a elas.

Tudo indica também que, na maioria das vezes, os dirigentes ao assumirem suas atribuições com um conjunto presumivelmente coeso de compromissos programáticos e meios para alcançá-los se perdem nas "coalizões" que o elegeram ao cargo, pois são estas que promoverão a seleção das decisões institucionais que se tornam mais políticas que racionais. Assim, as IFEs não podem prescindir de dirigentes (liderança executiva) ativas. Precisam cada vez mais de dirigentes capazes de liderar o processo de construção coletiva de uma visão e negociá-la não apenas no âmbito externo (Governo Federal, Ministérios, órgãos de fomento), mas também no âmbito interno, exercendo, no nível estratégico, a autoridade de seu cargo. Essa construção coletiva, uma vez negociada, cabe ao dirigente, como líder político, cobrar adesão à visão, mobilizando a comunidade universitária.

Concluindo no campo da gestão, assim como na avaliação de políticas públicas, foi observado que os processos e os ciclos precisam funcionar de forma sistêmica com coerência, consistência e coordenação em todas as fases: na gestão, são necessários planejamento e estratégia, direção, controle e organização. Assim como no ciclo de gestão o são a agenda, implementação, execução e avaliação. Essas também são características necessárias à gestão de pessoas nas IFEs.

Tão somente com a gestão de pessoas funcionando de forma sistêmica, integrada e estratégica haverá a possibilidade da tão falada, em todas as reformas administrativas, profissionalização da administração pública.

8 REFLEXÕES SOBRE A METODOLOGIA

Durante os percursos deste estudo e, principalmente, no projeto inicial, há de se fazerem opções metodológicas que devem ser compatíveis com o orçamento e com o tempo para a realização da pesquisa. Assim, foram tratadas aqui as principais limitações e algumas reflexões metodológicas desta dissertação.

A pesquisa envolveu 13 instituições da rede federal de ensino, razão por que não se podem generalizar os resultados para todas as instituições da rede. Entretanto, consiste em um retrato aproximado de análise das políticas de desenvolvimento de servidores técnico-administrativos no âmbito das Instituições Federais de Ensino. Além disso, representa a percepção somente dos gestores de recursos humanos, mas os outros atores (Reitores das IFEs, os servidores, a equipe de gestão de pessoas, os técnicos do Ministério do Planejamento responsáveis pela agenda de recursos humanos) também poderiam ter sido ouvidos, não fossem as limitações de tempo e recursos financeiros.

A pesquisa limitou-se a analisar as diretrizes estabelecidas em dois instrumentos legais. Entretanto, há outras legislações que impactam a área de recursos humanos e, conseqüentemente, o desenvolvimento dos servidores, assim como pode haver mudanças legais em relação às diretrizes analisadas que poderão estabelecer mudanças nas conexões do trabalho.

Um componente a ser considerado em qualquer pesquisa é a relação pesquisador-pesquisado. Deve-se ressaltar que a pesquisadora é servidora da Universidade Federal de Viçosa e trabalha na área de recursos humanos há mais de 20 anos, uma vez que o acesso foi facilitado por essa situação.

Quanto à inferência da pesquisa/pesquisador na realidade pesquisada, tem-se a consciência de que a pesquisa em si faz parte de um processo que os profissionais da área de recursos humanos julgam pertinente. Assim, não há posicionamento de neutralidade total do pesquisador diante da pesquisa, mas a sua interferência na construção do fenômeno pode alterar os comportamentos organizacionais futuros, mesmo sabendo que isso é tênue, mas ratifica e fortalece o objetivo e relevância da pesquisa para o meio acadêmico e administrativo.

8.1 Reflexões sobre futuras pesquisas

Sugere-se investigar o fenômeno sob o olhar e percepção de outros atores envolvidos no processo de institucionalização da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos das IFEs, como técnicos do Ministério do Planejamento responsáveis pela agenda de recursos humanos, servidores atingidos pela política, chefias dos servidores, representantes dos servidores, membros da Mesa Nacional Permanente de Negociação, equipe de gestão de pessoas das IFEs.

Estudos que procurassem estabelecer indicadores de gestão de recursos humanos em Instituições Federais de Ensino também podem contribuir para a melhor gestão nas IFEs.

Também, acredita-se que a utilização metodológica que pudesse identificar as ações das diretrizes da política de desenvolvimento que já foram efetuadas pelas IFEs e o seu impacto no desempenho institucional são primordiais para a legitimação da política.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Profissionalização. In: ANDRADE, Régis de Castro; JACOUD, Luciana (Org.). **Estrutura e organização do poder executivo**: Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993. v. 2, p. 33-104.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 1967-2007. Edição Especial Comemorativa.

ALBUQUERQUE, Lindolfo G. **O papel estratégico de recursos humanos**. São Paulo, 1987.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 3, p. 29-46, jul./set. 2003.

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez. 2006.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 2002.

BARKENBUS, Jack. **Expertise and the policy cycle**. Tenesse: University of Tenesse, 1998.

BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, v. 3, p. 229-265, 2000.

BECKER, Brian E.; HUSELID, Mark. A.; URLICH, Dave. **Gestão estratégica de pessoas com scoredcard**: integrando pessoas, estratégias e performance. Rio de Janeiro: *Campus*, 2001.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The social construction of reality**. Boubleday: New York, 1967.

_____. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão estratégica de pessoas e balanced score card em organizações públicas. **Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 265-284, ago./dez. 2005.

BRASIL. **Lei nº 284**, de 28 de Outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo publico civil da União e estabelece diversas providencia.

<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei_284-1936?OpenDocument> Acesso em 05/08/2011.

_____. Presidência da República. Departamento Administrativo do Serviço Público. **Estatuto dos funcionários**: estudos e projetos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940. 418 p.

_____. **Lei no 1.711**, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm> Acesso em 05/08/2011.

_____. **Lei no 3.780**, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3780.htm> Acesso em 05/08/2011.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 05/08/2011.

_____. **Decreto nº 84.669**, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84669.htm> Acesso em 05/08/2011.

_____. **Decreto nº 84.669**, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84669.htm> Acesso em 05/08/2011

_____. **Lei no 8.112**, de dezembro de 1990. Dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm>.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Presidência da República. **Decreto s/n 26/05/1999** (Criação da Comissão de Ética Pública).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos 37 de 18/10/2000** (Formulação do Código de Conduta da Alta Administração Federal).

_____. **Lei no 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm Acesso em 05/08/2011.

_____. **Decreto nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Acesso em 05/08/2011.

_____. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Presidência da República. Brasília, DF: Diário Oficial da União de 25.04.2007.

_____. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm Acesso em 05/08/2011.

_____. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo** – Relatório da OCDE- Governo Federal, 2010.PDF.

_____. **Decreto nº 7.675**, de 20 de janeiro de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm Acesso em 05/08/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Brasília: Ed. 34, 1996.

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 1, 1997.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SIMÕES, Raísa Carvalho. A sobrevivência do modelo patrimonial na reforma administrativa gerencial do Estado brasileiro. **Panóptica**, v. 3, n. 18, mar./jun. 2010.

CALDAS, Miguel P.; FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Omar. **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CÂMARA, Leonor Moreira. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 635-59, maio/jun. 2009.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 24, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003.

_____. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, Caderno Mais. São Paulo, 9 de maio de 1999. Disponível em: <<http://reuniufpr.forumativo.com/documentos-f1/auniversidade-operacional-marilena-chauit46.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MANCEBO, Deise; MAUÉS, Olgaíses; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 37-53, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.

CUNHA, Luiz Antonio. **A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. (Coleção Educação Transformação).

_____. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1983.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educ. Soc. [online]**, v. 28, n. 100, p. 809-829, 2007. ISSN 0101-7330.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2005. p. 97-118

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving not steering**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: Sage, 1991.

_____. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. 380 p.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2002.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, J.; RICARDO, C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS, Pedro Cesar Lima de; GAETANI, Francisco. A Política de Recursos Humanos e a Profissionalização da Administração Pública no Brasil do Século XXI: Um balanço Provisório. In: CONGRESO INTERNACIONAL DELCLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – Painel: Carreiras de Executivos Públicos e Experiências de Sistemas de Remuneração Baseada em Desempenho, 7., 2002 Lisboa. **Resumen...** Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

_____. Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz Hamilton. **Administração estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O simbólico nas relações de trabalho. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio Cesar França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2005. p. 241-260.

GODOI, Christiane Kleinubing; BALSANI, Cristina Pereira Vecchio. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise Bibliométrica. In: CHRISTIANE, Kleinubing Godoi e outros (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89-112.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

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. 635-872, 1995.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói, RJ: EdUFF, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2000.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KETTLE, Donald F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, n. 3, p. 446-462, 1997.

_____. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LACOMBE, Francisco. **Recursos humanos: princípios e tendências**. São Paulo, SP: Saraiva, 2008.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LIMA, Kátia. **Reforma da educação superior brasileira nos anos de neoliberalismo: reformulações político-pedagógicas em curso nas universidades federais do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Educação – UFF, 2009.

LIMA, Paulo Gomes. Ações afirmativas e universidade no Brasil. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. 39, p. 267-285, set. 2010.

_____. Universidade Pública Brasileira: por um espaço da não exclusão e da democratização do acesso. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 13, p. 147-174, maio 2011.

LONGO, Francisco. **Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público**. Paidós Ibérica: Barcelona, 2004.

LUNA, Rodrigo Bandeira de. **Integração horizontal de ações governamentais**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2007.

MACHADO DA SILVA, Clovis L.; FONSECA, Valéria Silva da. Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo/RS. **Organizações e Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 67-119, 1993.

_____; FONSECA, Valéria Silva da. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Organizações e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 97-114, 1996.

_____; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; NASCIMENTO, Maurício Reinert do; OLIVEIRA, Patrícia Tendolini. Formalismo como mecanismo institucional coercitivo de processos relevantes de mudança na sociedade brasileira. In:

ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2001, Campinas, SP. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2001.

_____; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, Artigos da BAR, p. 9-39, 2005. Edição especial.

_____; GONÇALVES, Sandro A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R.; CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais**. 5ª reimpressão. São Paulo, SP: Atlas, 2010. p. 218-225.

_____; FONSECA, Valéria Silva da. Estruturação da estrutura organizacional: o caso de uma empresa familiar. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, p. 11-32, 2010. Edição especial.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educ. Soc. [online]**, v. 25, n. 88, p. 845-866, 2004.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In: Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais...** Ciudad de Guatemala, 7 - 10 nov. 2006.

MARTINS, Humberto Falcão A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando Prestes; CALDAS, Miguel (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo, SP: Atlas, 1997.

_____. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 258 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2003.

_____. **Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda da integração**. São Paulo, SP: EGAP/FUNDAP, 2003a.

MASCARENHAS, André Ofenhejm; VASCONCELOS, Flavio Carvalho. **Tecnologia na gestão de pessoas – Estratégias de autoatendimento para o novo RH**. São Paulo, SP: Editora Thomson Learning, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2008.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340- 63, 1977.

MICHELOTTO, Regina Maria. UFPR: uma universidade para a classe média. In: MOROSINI, M. C.(Org.). **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília, DF: INEP, 2006. p. 73-84.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. Reflexão e emoção estratégicas: construindo firmeza na decisão empresarial. **Parceria em Qualidade**, Qualitymark, v. 6, n. 28/29, p. 11-13, 2000.

NASCIMENTO, Kleber. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: FVG, 1962.

NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. **Reforma da Educação Superior no Governo Lula: debate sobre ampliação e democratização do acesso**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

NOGUEIRA, Roberto Passos; SANTANA, José Paranaguá de. Gestão de recursos humanos e reformas do setor público: tendências e pressupostos de uma nova abordagem. In: **Workshop on Global Health Workforce Strategy**, França, 2000. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/ACF22.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

NOVELLI, José Marcos Nayme. Estado, administração e burocracia pública: o caso do Governo Lula (2003-2009). In: ENCONTRO DA ABCP RECIFE, 7., 2010. **Anais...** ago. 2010.

_____. A questão da continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista de Sociologia e Política**, 2010.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2010.

OLLAIK, Leila Giandoni. **Fundamentos e etapas da reforma administrativa no Brasil de 1995 a 1998**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

OTRANTO, Celia Regina. A autonomia universitária como construção coletiva. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG, 2004.

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.

PAES-DE-PAULA, Ana Paula. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

PETERS, B. Guy. **American public policy: promise and performance**. 2nd ed. New Jersey: Chatam House Publishers, 1986.

PINTO, Élide Graziane. Organizações sociais e reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-sociedade organizada. In: Concurso de ensayos y monografías sobre reforma del estado y modernización de la administración pública 27., 2001, Caracas. **Documentos debate: Estado, Administración Pública y Sociedad: Ensayos Ganadores**, 2000. Caracas: CLAD, abr. 2001. n. 6, p. 47-82.

PIRES, Alexandre Calil... [et al.]. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília, DF: ENAP, 2009. 100 p.

POUPART, Jean-Marie; DESLAURIERS Jean-Pierre; GROULX, Lionel Henri; MAYER; Robert; PIRES, Álvaro P. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2008. p. 464.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Perfil, propostas e perspectivas do Governo Dilma**. Brasília, DF: DIAP, 2011. 120 p.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil – 1930/1973**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SANTANA, Gislaine Aparecida da Silva; COLAUTO, Romualdo Douglas; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Institucionalização de Instrumentos Gerenciais; o caso de uma organização do setor elétrico. **Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**, v. 9, n. 18, jul./dic. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, Portugal, n. 23, p. 137-202, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº. 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília, DF: Diap e ArkoAdvice Editorial, 1997. 296 p.

_____; CARDOSO Regina Luna dos Santos. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: Concurso de Ensayos del Clad "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", 15., 2001, Caracas. **Resumens...** Caracas, Primer Premio.

SCOTT, William Richard. **Institutions and organizations**. London: Sage Publications, 1995.

_____. **Institutions and organizations**: ideas and interest. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2010.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOENIG, Jean Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

_____; ZUCKER Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais. 5ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2010. p. 194-217.

ULRICH, Dave. (Org.). **Recursos humanos estratégicos** – Novas perspectivas para os profissionais de RH. São Paulo: Futura, 2000.

VERGARA, Sylvia C.; DAVEL, Eduardo. Subjetividade, sensibilidades e estratégias de ação. In: DAVEL, Eduardo; VERGARA, Sylvia C. (Org.). **Gestão de pessoas com subjetividade**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

WRIGHT, Patrick M; MCMAHAN, Gary C.; McWILLIAMS, Abigail. Human resources and sustained competitive advantage: a resource-based perspective. **International Journal of Human Resource Management**, v. 5, n. 2, p. 301-326, 1994.

_____; DUNFORD, Benjamin B.; SNELL, Scott A. Human resources and the resource based view of the firm. **Journal of Management**, v. 27, p. 701-721, 2001.

ZUCKER, Lynne G. The role of institucionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Decreto nº 5.707/2006 – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006.

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

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

DECRETA:

Objeto e Âmbito de Aplicação

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

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

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

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

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

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

Diretrizes

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

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

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

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

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

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

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

Escolas de Governo

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

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

Instrumentos

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

- I - plano anual de capacitação;
- II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e
- III - sistema de gestão por competência.

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

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

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

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

Comitê Gestor

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

- I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;
- II - orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;
- III - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e
- IV - zelar pela observância do disposto neste Decreto.

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

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

- I - Secretaria de Recursos Humanos, que o coordenará;

II - Secretaria de Gestão; e

III - ENAP.

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

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

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

Treinamento Regularmente Instituído

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

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

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

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

IV - até seis meses, para estágio.

Licença para Capacitação

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

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

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

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

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

Reserva de Recursos

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

Disposição Transitória

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

Vigência

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

Revogação

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

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

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.2.2006

APÊNDICE B - Lei nº 11.091/2005 - Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.091, DE 12 DE JANEIRO DE 2005.

Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica estruturado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, composto pelos cargos efetivos de técnico-administrativos e de técnico-marítimos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e pelos cargos referidos no § 5º do art. 15 desta Lei.

§ 1º Os cargos a que se refere o caput deste artigo, vagos e ocupados, integram o quadro de pessoal das Instituições Federais de Ensino.

§ 2º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreira é o instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são consideradas Instituições Federais de Ensino os órgãos e entidades públicos vinculados ao Ministério da Educação que tenham por atividade-fim o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino, da pesquisa e extensão e que integram o Sistema Federal de Ensino.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL

Art. 3º A gestão dos cargos do Plano de Carreira observará os seguintes princípios e diretrizes:

- I - natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino;
- II - dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;
- III - qualidade do processo de trabalho;
- IV - reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;

V - vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;

VI - investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público;

VII – desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;

VIII - garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;

IX - avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e

X - oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.

Art. 4º Caberá à Instituição Federal de Ensino avaliar anualmente a adequação do quadro de pessoal às suas necessidades, propondo ao Ministério da Educação, se for o caso, o seu redimensionamento, consideradas, entre outras, as seguintes variáveis:

I - demandas institucionais;

II - proporção entre os quantitativos da força de trabalho do Plano de Carreira e usuários;

III - inovações tecnológicas; e

IV - modernização dos processos de trabalho no âmbito da Instituição.

Parágrafo único. Os cargos vagos e alocados provisoriamente no Ministério da Educação deverão ser redistribuídos para as Instituições Federais de Ensino para atender às suas necessidades, de acordo com as variáveis indicadas nos incisos I a IV deste artigo e conforme o previsto no inciso I do § 1º do art. 24 desta Lei.

CAPÍTULO III

DOS CONCEITOS

Art. 5º Para todos os efeitos desta Lei, aplicam-se os seguintes conceitos:

I - plano de carreira: conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade;

II – nível de classificação: conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições;

III - padrão de vencimento: posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação;

IV - cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que são cometidas a um servidor;

V - nível de capacitação: posição do servidor na Matriz Hierárquica dos Padrões de Vencimento em decorrência da capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, realizada após o ingresso;

VI - ambiente organizacional: área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares, organizada a partir das necessidades institucionais e que orienta a política de desenvolvimento de pessoal; e

VII - usuários: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados.

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA DO PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Art. 6º O Plano de Carreira está estruturado em 5 (cinco) níveis de classificação, com 4 (quatro) níveis de capacitação cada, conforme Anexo I-C desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)

Art. 7º Os cargos do Plano de Carreira são organizados em 5 (cinco) níveis de classificação, A, B, C, D e E, de acordo com o disposto no inciso II do art. 5º e no Anexo II desta Lei.

Art. 8º São atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino;

II - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino;

III - executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

§ 1º As atribuições gerais referidas neste artigo serão exercidas de acordo com o ambiente organizacional.

§ 2º As atribuições específicas de cada cargo serão detalhadas em regulamento.

CAPÍTULO V

DO INGRESSO NO CARGO E DAS FORMAS DE DESENVOLVIMENTO

Art. 9º O ingresso nos cargos do Plano de Carreira far-se-á no padrão inicial do 1º (primeiro) nível de capacitação do respectivo nível de classificação, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas a escolaridade e experiência estabelecidas no Anexo II desta Lei.

§ 1º O concurso referido no caput deste artigo poderá ser realizado por áreas de especialização, organizado em 1 (uma) ou mais fases, bem como incluir curso de formação, conforme dispuser o plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira.

§ 2º O edital definirá as características de cada fase do concurso público, os requisitos de escolaridade, a formação especializada e a experiência profissional, os critérios eliminatórios e classificatórios, bem como eventuais restrições e condicionantes decorrentes do ambiente organizacional ao qual serão destinadas as vagas.

Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

§ 1º Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

§ 2º Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação.

§ 3º O servidor que fizer jus à Progressão por Capacitação Profissional será posicionado no nível de capacitação subsequente, no mesmo nível de classificação, em padrão de vencimento na mesma posição relativa a que ocupava anteriormente, mantida a distância entre o padrão que ocupava e o padrão inicial do novo nível de capacitação.

§ 4º No cumprimento dos critérios estabelecidos no Anexo III desta Lei, é vedada a soma de cargas horárias de cursos de capacitação.

§ 5º A mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento não acarretará mudança de nível de classificação.

§ 6º Para fins de aplicação do disposto no § 1º deste artigo aos servidores titulares de cargos de Nível de Classificação E, a conclusão, com aproveitamento, na condição de aluno regular, de disciplinas isoladas, que tenham relação direta com as atividades inerentes ao cargo do servidor, em cursos de Mestrado e Doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação - MEC, desde que devidamente comprovada, poderá ser considerada como certificação em Programa de Capacitação para fins de Progressão por Capacitação Profissional, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado da Educação. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

§ 7º A liberação do servidor para a realização de cursos de Mestrado e Doutorado está condicionada ao resultado favorável na avaliação de desempenho. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

§ 8º Os critérios básicos para a liberação a que se refere o § 7º deste artigo serão estabelecidos em Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Art. 10-A. A partir de 1º de maio de 2008, o interstício para Progressão por Mérito Profissional na Carreira, de que trata o § 2º do art. 10 desta Lei, passa a ser de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Parágrafo único. Na contagem do interstício necessário à Progressão por Mérito Profissional de que trata o caput deste artigo, será aproveitado o tempo computado desde a última progressão. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Art. 11. Será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular, na forma de regulamento.

Art. 12. O Incentivo à Qualificação terá por base percentual calculado sobre o padrão de vencimento percebido pelo servidor, na forma do Anexo IV desta Lei, observados os seguintes parâmetros: (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)

I - a aquisição de título em área de conhecimento com relação direta ao ambiente organizacional de atuação do servidor ensejará maior percentual na fixação do Incentivo à Qualificação do que em área de conhecimento com relação indireta; e

II - a obtenção dos certificados relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio, quando excederem a exigência de escolaridade mínima para o cargo do qual o servidor é titular, será considerada, para efeito de pagamento do Incentivo à Qualificação, como conhecimento relacionado diretamente ao ambiente organizacional.

§ 1º Os percentuais do Incentivo à Qualificação não são acumuláveis e serão incorporados aos respectivos proventos de aposentadoria e pensão.

§ 2º O Incentivo à Qualificação somente integrará os proventos de aposentadorias e as pensões quando os certificados considerados para a sua concessão tiverem sido obtidos até a data em que se deu a aposentadoria ou a instituição da pensão. (Redação dada pela Lei nº 11.233, de 2005)

§ 3º Para fins de concessão do Incentivo à Qualificação, o Poder Executivo definirá as áreas de conhecimento relacionadas direta e indiretamente ao ambiente organizacional e os critérios e processos de validação dos certificados e títulos, observadas as diretrizes previstas no § 2º do art. 24 desta Lei.

CAPÍTULO VI

DA REMUNERAÇÃO

Art. 13. A remuneração dos integrantes do Plano de Carreira será composta do vencimento básico, correspondente ao valor estabelecido para o padrão de vencimento do nível de classificação e nível de capacitação ocupados pelo servidor, acrescido dos incentivos previstos nesta Lei e das demais vantagens pecuniárias estabelecidas em lei.

Parágrafo único. Os integrantes do Plano de Carreira não farão jus à Gratificação Temporária - GT, de que trata a Lei nº 10.868, de 12 de maio de 2004, e à Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, de que trata a Lei nº 10.908, de 15 de julho de 2004.

Art. 13-A. Os servidores lotados nas Instituições Federais de Ensino integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação não farão jus à Vantagem Pecuniária Individual - VPI instituída pela Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Art. 14. Os vencimentos básicos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação estão estruturados na forma do Anexo I-C desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas. (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)

Parágrafo único. Sobre os vencimentos básicos referidos no caput deste artigo incidirão os reajustes concedidos a título de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

CAPÍTULO VII

DO ENQUADRAMENTO

Art. 15. O enquadramento previsto nesta Lei será efetuado de acordo com a Tabela de Correlação, constante do Anexo VII desta Lei.

§ 1º O enquadramento do servidor na Matriz Hierárquica será efetuado no prazo máximo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, observando-se:

I - o posicionamento inicial no Nível de Capacitação I do nível de classificação a que pertence o cargo; e

II - o tempo de efetivo exercício no serviço público federal, na forma do Anexo V desta Lei.

§ 2º Na hipótese de o enquadramento de que trata o § 1º deste artigo resultar em vencimento básico de valor menor ao somatório do vencimento básico, da Gratificação Temporária - GT e da Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, considerados no mês de dezembro de 2004, proceder-se-á ao pagamento da diferença como parcela complementar, de caráter temporário.

§ 3º A parcela complementar a que se refere o § 2º deste artigo será considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico, e será absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória, inclusive para fins de aplicação da tabela constante do Anexo I-B desta Lei.

§ 4º O enquadramento do servidor no nível de capacitação correspondente às certificações que possua será feito conforme regulamento específico, observado o disposto no art. 26, inciso III, e no Anexo III desta Lei, bem como a adequação das certificações ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, previsto no art. 24 desta Lei.

§ 5º Os servidores redistribuídos para as Instituições Federais de Ensino serão enquadrados no Plano de Carreira no prazo de 90 (noventa) dias da data de publicação desta Lei.

Art. 16. O enquadramento dos cargos referido no art. 1º desta Lei dar-se-á mediante opção irrevogável do respectivo titular, a ser formalizada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do início da vigência desta Lei, na forma do termo de opção constante do Anexo VI desta Lei. (Vide Lei nº 11.784, de 2008)

Parágrafo único. O servidor que não formalizar a opção pelo enquadramento comporá quadro em extinção submetido à Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, cujo cargo será transformado em cargo equivalente do Plano de Carreira quando vagar.

Art. 17. Os cargos vagos dos grupos Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, ficam transformados nos cargos equivalentes do Plano de Carreira de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Os cargos vagos de nível superior, intermediário e auxiliar, não organizados em carreira, redistribuídos para as Instituições Federais de Ensino, até a data da publicação desta Lei, serão transformados nos cargos equivalentes do Plano de Carreira de que trata esta Lei.

Art. 18. O Poder Executivo promoverá, mediante decreto, a racionalização dos cargos integrantes do Plano de Carreira, observados os seguintes critérios e requisitos:

I - unificação, em cargos de mesma denominação e nível de escolaridade, dos cargos de denominações distintas, oriundos do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, do Plano de Classificação de Cargos - PCC e de planos correlatos, cujas

atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais aos cargos de destino;

II - transposição aos respectivos cargos, e inclusão dos servidores na nova situação, obedecida a correspondência, identidade e similaridade de atribuições entre o cargo de origem e o cargo em que for enquadrado; e

III - posicionamento do servidor ocupante dos cargos unificados em nível de classificação e nível de capacitação e padrão de vencimento básico do cargo de destino, observados os critérios de enquadramento estabelecidos por esta Lei.

Art. 19. Será instituída em cada Instituição Federal de Ensino Comissão de Enquadramento responsável pela aplicação do disposto neste Capítulo, na forma prevista em regulamento.

§ 1º O resultado do trabalho efetuado pela Comissão de que trata o caput deste artigo será objeto de homologação pelo colegiado superior da Instituição Federal de Ensino.

§ 2º A Comissão de Enquadramento será composta, paritariamente, por servidores integrantes do Plano de Carreira da respectiva instituição, mediante indicação dos seus pares, e por representantes da administração superior da Instituição Federal de Ensino.

Art. 20. Para o efeito de subsidiar a elaboração do Regulamento de que trata o inciso III do art. 26 desta Lei, a Comissão de Enquadramento relacionará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua instalação, os servidores habilitados a perceber o Incentivo à Qualificação e a ser enquadrados no nível de capacitação, nos termos dos arts. 11, 12 e 15 desta Lei.

Art. 21. O servidor terá até 30 (trinta) dias, a partir da data de publicação dos atos de enquadramento, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 15 desta Lei, para interpor recurso na Comissão de Enquadramento, que decidirá no prazo de 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único. Indeferido o recurso pela Comissão de Enquadramento, o servidor poderá recorrer ao órgão colegiado máximo da Instituição Federal de Ensino.

CAPÍTULO VIII

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 22. Fica criada a Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira, vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de acompanhar, assessorar e avaliar a implementação do Plano de Carreira, cabendo-lhe, em especial:

I - propor normas regulamentadoras desta Lei relativas às diretrizes gerais, ingresso, progressão, capacitação e avaliação de desempenho;

II - acompanhar a implementação e propor alterações no Plano de Carreira;

III - avaliar, anualmente, as propostas de lotação das Instituições Federais de Ensino, conforme inciso I do § 1º do art. 24 desta Lei; e

IV - examinar os casos omissos referentes ao Plano de Carreira, encaminhando-os à apreciação dos órgãos competentes.

§ 1º A Comissão Nacional de Supervisão será composta, paritariamente, por representantes do Ministério da Educação, dos dirigentes das IFES e das entidades representativas da categoria.

§ 2º A forma de designação, a duração do mandato e os critérios e procedimentos de trabalho da Comissão Nacional de Supervisão serão estabelecidos em regulamento.

§ 3º Cada Instituição Federal de Ensino deverá ter uma Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação composta por servidores integrantes do Plano de Carreira, com a finalidade de acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar a sua implementação no âmbito da respectiva Instituição Federal de Ensino e propor à Comissão Nacional de Supervisão as alterações necessárias para seu aprimoramento.

Art. 23. Aplicam-se os efeitos desta Lei:

I - aos servidores aposentados, aos pensionistas, exceto no que se refere ao estabelecido no art. 10 desta Lei;

II - aos titulares de empregos técnico-administrativos e técnico-marítimos integrantes dos quadros das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, em relação às diretrizes de gestão dos cargos e de capacitação e aos efeitos financeiros da inclusão e desenvolvimento na Matriz Hierárquica e da percepção do Incentivo à Qualificação, vedada a alteração de regime jurídico em decorrência do disposto nesta Lei.

Art. 24. O plano de desenvolvimento institucional de cada Instituição Federal de Ensino contemplará plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira, observados os princípios e diretrizes do art. 3º desta Lei.

§ 1º O plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira deverá conter:

I - dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;

II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

§ 2º O plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira será elaborado com base em diretrizes nacionais estabelecidas em regulamento, no prazo de 100 (cem) dias, a contar da publicação desta Lei.

§ 3º A partir da publicação do regulamento de que trata o § 2º deste artigo, as Instituições Federais de Ensino disporão dos seguintes prazos:

I - 90 (noventa) dias para a formulação do plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira;

II – 180 (cento e oitenta) dias para formulação do programa de capacitação e aperfeiçoamento; e

III – 360 (trezentos e sessenta) dias para o início da execução do programa de avaliação de desempenho e o dimensionamento das necessidades institucionais com a definição dos modelos de alocação de vagas.

§ 4º Na contagem do interstício necessário à Progressão por Mérito Profissional, será aproveitado o tempo computado entre a data em que tiver ocorrido a última progressão processada segundo os critérios vigentes até a data da publicação desta Lei e aplicáveis ao Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos e a data em que tiver sido feita a implantação do programa de avaliação de desempenho, previsto neste artigo, em cada Instituição Federal de Ensino.

Art. 25. O Ministério da Educação, no prazo de 12 (doze) meses a contar da publicação desta Lei, promoverá avaliação e exame da política relativa a contratos de prestação de serviços e à criação e extinção de cargos no âmbito do Sistema Federal de Ensino.

Art. 26. O Plano de Carreira, bem como seus efeitos financeiros, será implantado gradualmente, na seguinte conformidade:

I - incorporação das gratificações de que trata o § 2º do art. 15 desta Lei, enquadramento por tempo de serviço público federal e posicionamento dos servidores no 1º (primeiro) nível de capacitação na nova tabela constante no Anexo I desta Lei, com início em 1º de março de 2005;

II - implantação de nova tabela de vencimentos constante no Anexo I-B desta Lei, em 1º de janeiro de 2006; e

III - implantação do Incentivo à Qualificação e a efetivação do enquadramento por nível de capacitação, a partir da publicação do regulamento de que trata o art. 11 e o § 4º do art. 15 desta Lei.

Parágrafo único. A edição do regulamento referido no inciso III do caput deste artigo fica condicionada ao cumprimento do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 26-A. Além dos casos previstos na legislação vigente, o ocupante de cargo do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação poderá afastar-se de suas funções para prestar colaboração a outra instituição federal de ensino ou de pesquisa e ao Ministério da Educação, com ônus para a instituição de origem, não podendo o afastamento exceder a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 11.233, de 2005)

Parágrafo único. O afastamento de que trata o **caput** deste artigo será autorizado pelo dirigente máximo da IFE e deverá estar vinculado a projeto ou convênio com prazos e finalidades objetivamente definidos. (Incluído pela Lei nº 11.233, de 2005)

Art. 26-B. É vedada a aplicação do instituto da redistribuição aos cargos vagos ou ocupados, dos Quadros de Pessoal das Instituições Federais de Ensino para outros órgãos e entidades da administração pública e dos Quadros de Pessoal destes órgãos e entidades para aquelas instituições. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica às redistribuições de cargos entre Instituições Federais de Ensino. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2005; 184ª da Independência e 117ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Nelson Machado

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 13.1.2005

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada

Questões 1 e 2 elaboradas para caracterizar a Unidade e o respondente

1. Caracterização da Unidade:

Nome da IFE:
Data Criação: ou quantos anos tem a IFE?
Nº de servidores na IFE:
Técnico-administrativos:
Docentes:
Número de Estudante de Graduação:
Estudante de Pós-Graduação:

2. Caracterização do Respondente:

Nome:
Data de Nascimento:
Escolaridade:
Cargo e Função na Instituição:
Tempo de serviço na Instituição:
Tempo de ocupação da Função:
Função em 2005 quando da publicação da Lei nº 11.091/2005

Questão 3 elaborada para analisar a percepção do respondente quanto ao objetivo específico (analisar a integração dos elementos estruturais da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos (PD), como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e pessoas).

3. Descreva como se deu a implementação da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos na UF de _____.

- **De que maneira o Reitor da UF de ____ participou para a operacionalização dessa política (liderança executiva)?**

- Descreva a importância dessa participação/contribuição (analisar a dinâmica do poder organizacional, como foi negociada a implantação/execução com os demais membros do grupo, como foi conduzida para os alcances dos objetivos institucionais).

- **Quais estratégias foram utilizadas para a implementação da PD?**

- Descreva detalhadamente como isso aconteceu (identificar a maneira como foi feito para a aprovação e a execução da PD se houve propósito – missão, o futuro – visão expressa, e a maneira de alcançá-lo – planos que se desdobram em programas, projetos, ações etc.).

- **Quais as formas de coordenação foram utilizadas para a implementação/execução da PD?**

- Descreva (Analisar como se deu o ajustamento mútuo – obstáculos a estratégias integradoras. Verificar se os atores envolvidos na formulação ou

implementação da PD trabalham de forma autônoma, sem a necessidade de arranjos formais de coordenação e sem a direção da liderança).

• **De que forma a estrutura formal de coordenação e o desenho organizacional dificultou e, ou, favoreceu a implementação/execução da PD?**

- Descreva (Analisar se o desenho organizacional proporciona ajustamento vertical e horizontal, de tal forma que a integração seja favorecida ou dificultada).

• **Como foram as etapas (processos) de formulação, implementação e execução da PD?**

- Descreva (Analisar os processos nos quais foram inseridas as rotinas específicas das atividades a serem desempenhadas, com a definição do começo, fim, *inputs* e *outputs*, as funções no organograma, para que a implementação/execução da PD produzisse os resultados esperados).

• **Como as pessoas envolvidas compartilharam os vários subsistemas em torno de questões relativas à formulação, implementação e execução da PD?**

- Descreva (Analisar como as pessoas – membros integrantes das políticas – seus valores, crenças, opiniões e os meios de interlocução entre elas compartilharam os vários subsistemas em torno de questões relativas à formulação, implementação e execução da PD).

Questões 4 a 7 elaboradas para analisar a percepção do respondente quanto ao contexto ou situação atual na qual se encontra a política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos da Instituição da qual faz parte, assim como a sua percepção sobre a institucionalização (para explicar e usar também incorporação internalização) dela, nos termos da Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.707/2006.

4. O que foi ou está sendo importante que teve influência decisiva e crucial para a institucionalização da política de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos nos termos da Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.707/2006 na IFE?

5. Em sua opinião, como considera a atual situação na qual se encontra a Política de Desenvolvimento dos servidores da IFE em relação aos princípios e diretrizes da gestão da carreira de acordo com a Lei nº 11.091/2005?

6. A política atual da IFE _____atende quanto a:

- i. Garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;
- ii. avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas

institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários;

- iii. oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.
- iv. dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;
- v. vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional da instituição;
- vi. desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;
- vii. qualidade do processo de trabalho; e
- viii. reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão.

7. Em sua opinião, a Política de Desenvolvimento dos servidores atende aos princípios e diretrizes da gestão da carreira de acordo com o Decreto nº 5.707/2006?

- i. Elabora o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas?
- ii. Avalia permanentemente os resultados das ações de capacitação? Que tipo de instrumento utiliza?
- iii. Promove entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação? Como é feita a divulgação?
- iv. Prioriza os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP?
- v. Quanto à 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.
- vi. Incentiva e apoia o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais?
- vii. Assegura o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho?
- viii. Promove a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento?

- ix. Incentiva e apoia as iniciativas de capacitação promovidas pela própria instituição, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal?
- x. Estimula a participação do servidor em ações de educação continuada, oferece regularmente cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional?
- xi. Considera o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si?
- xii. Oferece e garante cursos introdutórios aos servidores que ingressarem na IFE, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública?

APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido

Prezado (a) participante,

Sou aluna do Programa de Mestrado em Administração – Universidade Federal de Viçosa (UFV) e estou realizando uma pesquisa sob a orientação do Professor Adriel Rodrigues de Oliveira, cujo objetivo é analisar as políticas e práticas de gestão do desenvolvimento de pessoas nas IFEs, a partir das diretrizes da Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.707/2006.

A sua participação envolve uma entrevista. Essa participação neste estudo é voluntária. Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome e o nome da Universidade não aparecerão e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-los. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para (31) 8724 5506. Desde já agradeço a sua contribuição no estudo proposto.

Contatos com a Coordenação do Curso de Mestrado em Administração e orientador do mestrando poderão ser efetuados através dos telefones (31) 3899 2890 e 3899 1597, respectivamente.

Atenciosamente,

Local e
data: _____

Áurea Maria Resende de Freitas

Consinto em participar deste estudo:

Entrevistado: _____
Nome:

Local e data: _____

APÊNDICE E – As instituições federais de ensino pesquisadas

1. As Universidades Federais

As universidades objeto desta pesquisa são: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ) e Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Nos itens seguintes será feita uma breve contextualização das universidades estudadas.

a) Universidade Federal de Alfenas

A Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) foi fundada em 1914, como Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas. Em 2001, foi transformada em Centro Universitário Federal, especializado na área de Saúde. Em 2005 foi federalizada, passando a Universidade Federal. Em 2010, contava com uma área física construída de 45.646 m², contando com 4.069 alunos matriculados, distribuídos nos 26 cursos de graduação, 04 cursos de mestrado e 01 de doutorado. Seu Orçamento Anual Global em 2010 foi de R\$ 92,6 milhões. Em relação ao quadro de pessoal, conta com 360 docentes e 250 técnico-administrativos.

Seguindo as tendências de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior, foi aprovado o início de funcionamento dos cursos no primeiro semestre de 2009, os *Campi* das cidades de Varginha e Poços de Caldas e outro em Alfenas.

b) Universidade Federal de Itajubá

A Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) foi fundada em 1913, com o nome de Instituto Eletrotécnico e Mecânico de Itajubá. Desde então se destacou na formação de profissionais especializados em sistemas energéticos, notadamente em geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em 1936, foi reformulada, e seu nome mudado para Instituto Eletrotécnico de Itajubá, federalizado em 1956. Em 1968, sua denominação foi alterada para Escola Federal de Engenharia de Itajubá. Em 2002, passou a ser denominada Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI.

A estrutura física da UNIFEI *Campus* Itajubá compõe-se de três unidades principais: o **conjunto central**, da fase de criação; o **Campus Universitário** Professor José Rodrigues Seabra; e o **Campus Avançado**, constituído pela Usina Hidrelétrica Luiz Dias. Conta com 46.222 m² de área construída em seus *Campi*,

oferecendo 26 cursos de graduação no *Campus* de Itajubá e 09 no *Campus* de Itabira. Na pós-graduação, oferta 04 cursos de doutorado, 08 de mestrado, 02 de mestrado profissional e 13 de especialização, contando com um quadro de 352 docentes e 397 técnico-administrativos.

c) Universidade Federal de Juiz de Fora

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi fundada em 1960 e possui 1.346.793,80 m² de área física total e área construída de 170.428,50 m². Oferece 35 cursos de graduação, 55 de especialização, MBA e Residências, 23 cursos de mestrado acadêmico e 09 cursos de doutorado, além de ofertar educação de níveis médio e fundamental e 10 cursos técnicos. Conta com 18.868 alunos matriculados e um total de 2.132 servidores, sendo 796 docentes e 1.144 técnico-administrativos. Seu Orçamento Anual Global em 2010 foi de R\$ 92,6 milhões.

d) Universidade Federal de Lavras

Foi fundada em 1908, com o nome de Escola Agrícola de Lavras. Em 1936, o Governo Federal também reconheceu a Escola Agrícola de Lavras, integrando-a ao quadro das escolas de nível superior do país. Em 1938, transformou-se na Escola Superior de Agricultura de Lavras, federalizada em 1963. Entretanto, somente em 1994 foi transformada em universidade, adotando-se, então, a denominação de Universidade Federal de Lavras (UFLA).

Oferece 23 cursos de graduação presencial, 05 cursos de graduação na modalidade a distância, atendendo a 5.162 estudantes. São oferecidos 36 cursos de pós-graduação *stricto sensu* (20 de mestrado e 18 de doutorado), atendendo a 1.413 estudantes. Possui infraestrutura universitária com um *Campus* de 600 hectares e 220.000 m² de área construída e possui 472 professores e 410 técnico-administrativos.

e) Universidade Federal de Minas Gerais

Em 1898, com a mudança da capital de Ouro Preto para Belo Horizonte, a Faculdade de Direito foi transferida para Belo Horizonte. Em 1907, criou-se a Escola Livre de Odontologia, em 1911 a Faculdade de Medicina, a Escola de Engenharia e o curso de Farmácia, anexo à Escola Livre de Odontologia. O projeto político dos Inconfidentes, a criação de uma universidade no Estado, concretizou-se em 1927, com a fundação da Universidade de Minas Gerais (UMG), instituição privada subsidiada pelo Estado. A UMG foi federalizada em 1949. Em 1965, adotou o seu nome atual: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Sua área física é constituída por 8.769.690 m² de área total e 639.777 m² de área construída nos seus três *Campi* universitários: *Campus* Pampulha, *Campus* Saúde e *Campus* Regional de Montes Claros.

O Orçamento Geral Total da UFMG em 2010 foi de R\$1.417.124.768,52. Oferece 75 cursos de graduação, tendo 30.957 alunos matriculados na modalidade presencial e a distância e conta com 58 cursos de doutorado, 68 de mestrado, 81 de especialização e 40 de residência médica. No ensino a distância, são ofertados 05 cursos de graduação e 04 de especialização. Oferece também Educação Básica e profissionalizante. Conta com um quadro de pessoal constituído por 2.743 docentes e 4.323 técnico-administrativos.

f) Universidade Federal de Ouro Preto

A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) foi instituída como Fundação de Direito Público em 21 de agosto de 1969, incorporando duas instituições de ensino superior centenárias: a Escola de Farmácia, criada em 1839; e a Escola de Minas, fundada em 1875.

O Orçamento Geral Total da UFOP é de R\$172.878.391, oferecendo 28 cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância. Oferece 22 programas de pós-graduação *stricto sensu*, que envolvem 07 cursos de doutorado, 17 de mestrado acadêmico e 04 de mestrado profissional em várias áreas do conhecimento. Possui 12.554 alunos matriculados, 705 professores e 773 funcionários técnico-administrativos.

Possui três *Campi*: o de Ouro Preto, o de Mariana e o de João Monlevade. Sua área total é de 1.158.142,00 m², com 144.286,28 m² de área construída.

g) Universidade Federal de São João Del Rei

Em 1986, foi criada a Fundação de Ensino Superior de São João Del Rei, originada das três instituições de ensino superior de São João Del Rei na década de 1980: Faculdade Dom Bosco de Filosofia, Ciências e Letras; Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis; e Faculdade de Engenharia Industrial. Em 2002, a instituição foi transformada na Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ).

Possui área total de 1.108.567 m², sendo 101.750 m² de área construída. O Orçamento Total Geral é de R\$154.729.194,91. A UFSJ conta com seis *Campi*, três dos quais estão localizados em São João Del Rei: *Campus* Santo Antônio, *Campus* Dom Bosco e *Campus* Tancredo Neves. Fora de São João Del Rei, possui os *Campi*

Alto Paraopeba, situado nos Municípios de Congonhas, Ouro Branco, Conselheiro Lafaiete, São Brás do Suaçuí e Jeceaba; o do Centro-Oeste Dona Lindu, situado no Município de Divinópolis; e o de Sete Lagoas. São 12.000 alunos, distribuídos nos 48 cursos de graduação, 14 Programas de Mestrado e 02 Programas de Doutorado. Oferece, na modalidade a Distância, três cursos de pós-graduação *lato sensu* e três de graduação no Sistema UAB. Conta com 600 docentes e 432 servidores técnico-administrativos.

h) Universidade Federal de Viçosa

Criada em 1922, a Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) foi inaugurada em 28 de agosto de 1926. Em 1948, foi transformada em Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), federalizada em 1969, quando adotou o nome de Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui área física total de 44.747.340 m² e área construída de 391.930,31 m², com um orçamento total de R\$494.734.957,00. Oferece 66 cursos de graduação, 21 de mestrado, 14 de doutorado e vários cursos de pós-graduação *Lato Sensu*, além de ensino técnico profissionalizante no *Campus* de Florestal e ensino médio no Colégio de Aplicação do *Campus de Viçosa*. Possui um Laboratório de Desenvolvimento Humano, que atende crianças de 4 a 6 anos; e uma Creche, que recebe crianças de 3 meses a 6 anos.

A partir dos programas de expansão do Ministério da Educação (MEC), a UFV passa a contar com três *Campi*, localizados em Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba.

Apesar de não ser objeto deste estudo, vale ressaltar que as universidades federais integrantes desta pesquisa, com exceção da UFMG, participam atualmente de discussão para a efetivação do Consórcio das Universidades Federais do Sul/Sudeste de Minas Gerais.

As ações para a efetivação do consórcio visam ao fortalecimento das universidades consorciadas na sua capacidade de atendimento às demandas da sociedade com a construção de parcerias e compartilhamento de conhecimentos e experiências nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

2. O centro e os institutos federais de educação

Fizeram parte desta pesquisa o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais e o seu *Campus* de Ouro Preto, o Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais.

Constam dos itens a seguir uma contextualização do CEFET e dos três IF que fizeram parte da pesquisa, com os respectivos *Campi*, cujos dados foram retirados dos documentos disponibilizados em seus sites e alguns coletados em entrevista.

a) Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

O Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) oferece ensino médio e superior, incluindo a Educação Profissional Técnica de níveis médio e tecnológico, bacharelados, formação de docentes e cursos de pós-graduação *Lato e Stricto Sensu*.

Suas atividades tiveram início em 1910, com a criação da Escola de Aprendizagem e Artífices, em Belo Horizonte. Passou por várias denominações e funções sociais. Em 1941, transformou-se no Liceu Industrial de Minas Gerais. Em 1942, transformou-se em Escola Industrial de Belo Horizonte e, ainda nesse mesmo ano, passou a se denominar Escola Técnica de Belo Horizonte. Em 1969, foi transformada em Escola Técnica Federal de Minas Gerais. Em 1978, transformou-se no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, passando a ser uma instituição federal de ensino superior. Possui uma área física total de 432.808,63 m² e 129.823,69 m² de área construída, oferecendo 63 cursos, contando com 14.197 alunos matriculados, em 04 cursos de mestrado e 01 de doutorado. Seu Orçamento Anual Global em 2010 foi de R\$ 92,6 milhões. Em relação ao quadro de pessoal, conta com 1.090 docentes e 555 técnico-administrativos.

Ressalta-se que o CEFET-MG e o CEFET-RJ foram as únicas instituições dessa modalidade no país que não foram transformadas em Instituto Federal.

O CEFET-MG é uma instituição *multicampi*, com atuação em 10 *Campi* no Estado de Minas Gerais, localizados em BH e nas regiões da Zona da Mata (Leopoldina), do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (Araxá), do Oeste de Minas (Divinópolis), do Sul de Minas (Varginha e Nepomuceno), do Vale do Aço (Timóteo), do Centro Sul de Minas e Quadrilátero Ferrífero (Itabirito).

O *Campus* de **Araxá** funciona desde 1992, o de **Divinópolis** desde 1996, o de **Itabirito** foi criado em 2000, o de **Leopoldina** desde 2005, os de **Contagem**, **Timóteo** e **Varginha** foram constituídos em 2006, o de **Nepomuceno** em 2007 e o de **Curvelo** funciona desde 2010.

O CEFET-MG tem grande capilaridade de *Campi* pelo Estado de Minas Gerais. Os seus *Campi* estão distribuídos em oito das 12 mesorregiões mineiras. Possui *Campi* em Campo das Vertentes, Central Mineira e Metropolitana de Belo Horizonte, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Rio Doce e Zona da Mata. Três desses *Campi* estão distantes mais de 300 km do *Campus-sede*.

A motivação que configurou esse delineamento de estrutura do CEFET não foi objeto deste estudo, entretanto a distancia dos *Campi* em relação à sede foi relacionada como elemento dificultador da gestão de recursos humanos pelo gestor.

Em relação aos institutos federais, seus *Campi* têm a seguinte configuração de acordo com as mesorregiões. O IFMG abrange as mesorregiões Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce e Oeste de Minas. O IFSUDESTEMG abrange a Zona da Mata e o Campo das Vertentes. O IFSULDEMINAS abrange a mesorregião Sul e Sudoeste de Minas.

Na Figura 8, representa-se a abrangência dos institutos por mesorregião.

Figura 8 - Abrangência: IFs analisados por mesorregião.



Fonte: Adaptado de <http://www.google.com.br>.

b) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), cuja Reitoria é sediada na cidade de Belo Horizonte, é composto por 10 *Campi*: Bambuí, Betim, Congonhas, Formiga, Governador Valadares, Ouro Branco, Ouro Preto, Ribeirão das Neves e São João Evangelista, além do núcleo avançado de Sabará e das unidades conveniadas de João Monlevade, Pompéu, Piumhi e Oliveira, que são vinculados a uma Reitoria com sede em Belo Horizonte.

O IFMG no ano de 2010 contava com 7.753 alunos matriculados em 75 cursos, sendo 10 cursos superiores na modalidade de Tecnólogos, 07 Licenciaturas, 08 bacharelado, 45 cursos Técnicos (Integrado, Subsequente, modalidade EJA e a distância) e 05 especializações *Lato Sensu*. Além de ter parcerias com outras instituições de ensino superior para a realização de Programas de Mestrado e Doutorado Interinstitucional (Minter e Dinter). Em relação ao quadro de pessoal, conta com 495 docentes e 432 técnico-administrativos. O Orçamento Anual Global em 2010 foi de 133.667.668,53

Com a conclusão das obras em andamento e a continuidade de abertura de novos cursos, a estimativa é de que o IFMG terá de 12.000 alunos matriculados até 2014.

b1) Campus Bambuí

O *Campus* Bambuí é originário do Posto Agropecuário criado em 1950 e ligado ao Ministério da Agricultura. Durante a sua existência, passou por várias transformações e recebeu diversas denominações: em 1961, Escola Agrícola; em 1964, Ginásio Agrícola; em 1968, foi elevado à posição de Colégio Agrícola; em 1979, mudou a denominação para Escola Agrotécnica Federal de Bambuí (EAFBí); em 2002, com o Programa de Expansão da Educação Profissional, a instituição transformou-se em CEFET, passando a oferecer o primeiro curso de nível superior de Tecnologia; em 2008, com a criação dos institutos federais, passou a ser um *Campus* do IFMG, onde são oferecidos cursos profissionalizantes, de ensino médio, de graduação (Tecnologia, Bacharelado e Licenciatura) e pós-graduação.

b2) Campus de Congonhas

O *Campus* de Congonhas foi fundado em 2006, por meio da política de expansão do então Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto, como a sua primeira Unidade de Ensino Descentralizada (UNED).

b3) *Campus* de Formiga

O *Campus* de Formiga foi criado em 2007, como uma UNED, do então CEFET de Bambuí. Desde 2008, oferece curso superior e, ainda nesse ano, tornou-se o *Campus* Formiga do IFMG.

b4) *Campus* de Ouro Preto

Em 1944, foi criada a Escola Técnica Federal de Ouro Preto, anexa à Escola de Minas, com o curso técnico de Metalurgia, em que funcionou até 1964. Em 1959, foi elevada à condição de Autarquia Federal, com autonomia didática, financeira e administrativa. Em 2002, tornou-se CEFET Ouro Preto e passou a oferecer cursos superiores de Tecnologia.

Em 2008, transforma-se no *Campus* Ouro Preto do IFMG, e esse novo modelo possibilitou ofertar novos cursos, incluindo licenciaturas e engenharias, bem como mestrado e doutorado.

b5) *Campus* de São João Evangelista

O *Campus* de São João Evangelista tem sua origem em 1951, com a criação da Escola de Iniciação Agrícola de São João Evangelista, então subordinada ao Ministério da Agricultura. Em 1964, altera-se a denominação para Ginásio Agrícola. Em 1979, sua denominação foi alterada para Escola Agrotécnica Federal. Em 1997, passa a ser uma Autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Em 2006, inicia o seu primeiro curso Superior de Tecnologia e cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Em 2008, transforma-se em *Campus* São João Evangelista do IFMG.

b6) *Campi* de Ouro Branco, Betim, Ribeirão das Neves e Governador Valadares

Consta do Relatório de Gestão (2010) que o IFMG iniciou a construção de três novos *Campi*: Ouro Branco, Betim e Ribeirão das Neves, além de estar em fase de conclusão o *Campus* de Governador Valadares.

b7) Núcleo avançado e unidades conveniadas

Também fazem parte do IFMG o núcleo avançado de Sabará, as unidades conveniadas de João Monlevade, Piumhi, Bom Despacho, Pompéu e Oliveira e os polos presenciais de educação a distância de Betim, Cataguases e Alfenas estão em fase de construção.

c) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFSUDESTEMG), cuja Reitoria é sediada na cidade de Juiz de Fora, é composto por seis *Campi*: de Barbacena, Juiz de Fora, Rio Pomba, Muriaé, São João Del Rei e Santos Dumont.

Possui 12.183 alunos matriculados, e seu quadro de pessoal é composto por 399 docentes e 434 técnico-administrativos.

c1) Campus Barbacena

O *Campus* Barbacena foi criado em 1910 como Aprendizado Agrícola de Barbacena, subordinado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, cujas atividades se iniciaram em 1913. Ao longo dos anos, teve seu nome e subordinação, muitas vezes, modificados para Escola Agrícola, Escola Agrotécnica. O *Campus* Barbacena do IFSUDESTEMG possui área de aproximadamente 479 ha e oferece cursos técnicos, tecnológicos, licenciaturas, bacharelados, engenharias, Proeja e ensino a distância.

c2) Campus Juiz de Fora

O *Campus* Juiz de Fora teve sua origem em 1957 sob a denominação de Cursos Técnicos da Escola de Engenharia. Em janeiro de 1965, foi incorporado à UFJF, passando então à denominação de Colégio Técnico Universitário (CTU). Além dos Cursos Industriais Técnicos, a partir de 1999 passou a oferecer cursos de graduação e cursos técnicos na modalidade a distância (EAD). Em 2008, transformou-se em *Campus* Juiz de Fora do IFSUDESTEMG.

c3) Campus Rio Pomba

A origem do *Campus* Rio Pomba data de 1957, quando foi inaugurado com a denominação de Escola Agrícola de Rio Pomba, subordinada ao Ministério da Agricultura. Ao longo de sua trajetória, o *Campus* Rio Pomba passou por várias transformações e denominações: em 1964, Ginásio Agrícola; em 1968, Colégio Agrícola; em 1979, Escola Agrotécnica Federal; em 2002, CEFET; e, em 2008, *Campus* Rio Pomba do IFSUDESTEMG.

c4) Campus Muriaé

O *Campus* Muriaé nasceu em 2007 como uma UNED do então CEFET Rio Pomba, o qual, em 2008, passou a ser o *Campus* Muriaé do IFSUDESTEMG.

c5) Campus São João Del Rei e Campus Avançado Santos Dumont

O *Campus* São João Del Rei e o *Campus* Avançado de Santos Dumont iniciaram suas atividades em 2010.

c) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS), cuja Reitoria está sediada na cidade de Pouso Alegre, foi criado a partir da unificação das tradicionais Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes, Machado e Muzambinho. O IFSULDEMINAS é composto também por três *Campi* avançados (Passos, Poços de Caldas e Pouso Alegre), além de 19 polos da rede com ensino presencial e a distância, por meio de convênios e parcerias com as prefeituras municipais ou instituições locais. Em 2010, ofereceu 63 cursos e habilitações presenciais e a distância em diversas áreas do conhecimento e em diversos níveis, em um universo de 9.661 alunos.

d1) *Campus* Inconfidentes

O *Campus* Inconfidentes tem sua origem em 1918, com a criação do Patronato Agrícola, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, e teve várias denominações no decorrer de sua história: Aprendizado Agrícola “Minas Gerais” (1934), Aprendizado Agrícola “Visconde de Mauá” (1939), Escola de Iniciação Agrícola “Visconde de Mauá” (1947) e Ginásio Agrícola “Visconde de Mauá” (1964). Até 1967 foi subordinado ao Ministério da Agricultura, quando foi transferido para o Ministério da Educação e Cultura. Em 1978, foi transformado na Escola Agrotécnica Federal. Em 2004, começou a oferecer curso superior. Em 2010, passou a denominar *Campus* Inconfidentes do IFSULDEMINAS, passando a oferecer os cursos de Licenciatura, além de cursos a distância em sete polos da região. O *Campus* Inconfidentes conta com uma área total de 254,32 hectares.

d2) Campos de Machado

O *Campus* de Machado originou-se da Escola de Iniciação Agrícola de Machado, criada em 1957, transformada em Ginásio Agrícola de Machado em 1964, quando em 1979 passou a denominar-se Escola Agrotécnica Federal de Machado. Em 2008, passou a denominar-se *Campus* Machado do IFSULDEMINAS.

d3) *Campus* de Muzambinho

O *Campus* de Muzambinho originou-se da Escola Agrotécnica de Muzambinho, que ofereceu o seu primeiro Curso de Iniciação Agrícola em 1952. No decorrer de sua existência, recebeu as denominações: até 1964, Escola Agrotécnica;

até 1979, Colégio Agrícola; em 2010, passou a denominar-se *Campus Muzambinho* do IFSULDEMINAS.

d4) Campi Avançados Passos, Poços de Caldas e Pouso Alegre

Os *Campi* Avançados Passos, Poços de Caldas e Pouso Alegre foram criados em 2008 com a Rede Federal e tiveram suas atividades iniciadas em 2011.

APÊNDICE F – Rede Federal de Educação Superior

Região	Universidade
Centro-Oeste	1. Fundação Universidade de Brasília – UnB
	2. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD
	3. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT
	4. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS
	5. Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT
	6. Universidade Federal de Goiás – UFG
Nordeste	7. Fundação Universidade Federal de Sergipe – UFS
	8. Fundação Universidade Federal do Maranhão – UFMA
	9. Fundação Universidade Federal do Piauí – UFPI
	10. Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF
	11. Universidade Federal da Bahia – UFBA
	12. Universidade Federal da Integração Luso-afro-brasileira – UNILAB
	13. Universidade Federal da Paraíba – UFPB
	14. Universidade Federal de Alagoas – UFAL
	15. Universidade Federal de Campina Grande – UFCG
	16. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
	17. Universidade Federal do Ceará – UFC
	18. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
	19. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
	20. Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE
	21. Universidade Federal Rural do Semiárido – UFRSA
Norte	22. Fundação Universidade do Amazonas – UFAM
	23. Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR
	24. Fundação Universidade Federal de Roraima – UFRR
	25. Fundação Universidade Federal do Acre – UFAC
	26. Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP
	27. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA
	28. Universidade Federal do Pará – UFPA
	29. Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA
	Sudeste
31. Fundação Universidade Federal de São Carlos – UFSCar	
32. Fundação Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ	
33. Fundação Universidade Federal de Viçosa – UFV	
34. Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL	
35. Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI	
36. Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF	
37. Universidade Federal de Lavras – UFLA	
38. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG	
39. Universidade Federal de São Paulo – UNIFEP	
40. Universidade Federal de Uberlândia – UFU	
41. Universidade Federal do ABC – UFABC	
42. Universidade Federal do Espírito Santo – UFES	
43. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO	
44. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	
45. Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM	
46. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM	
47. Universidade Federal Fluminense – UFF	
48. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ	

Sul	49.	Fundação Universidade do Rio Grande – FURG
	50.	Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel
	51.	Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) (<i>Chapecó-SC</i>)
	52.	Universidade Federal da Integração Latinoamericana – UNILA (<i>Foz do Iguaçu-PR</i>)
	53.	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA
	54.	Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
	55.	Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
	56.	Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA (<i>Bagé-RS</i>)
	57.	Universidade Federal do Paraná – UFPR
58.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS	
59.	Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR	

Fonte: Elaboração com base no Relatório do primeiro ano do Programa Reuni 2009 – MEC.

APÊNDICE G – Rede Federal de Educação Técnica e Profissional

Região	Nome	Integração e, ou, transformação
Norte	Instituto Federal do Acre	Escola Técnica Federal do Acre
	Instituto Federal do Amapá	Escola Técnica Federal do Amapá
	Instituto Federal do Amazonas	Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira
	Instituto Federal do Pará	Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Castanhal e de Marabá
	Instituto Federal de Roraima	Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima
	Instituto Federal do Tocantins	Escola Técnica Federal de Palmas e da Escola Agrotécnica Federal de Araguatins
	Instituto Federal de Rondônia	Escola Técnica Federal de Rondônia e da Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste
Nordeste	Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina
	Instituto Federal de Alagoas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas e da Escola Agrotécnica Federal de Satuba
	Instituto Federal da Bahia	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
	Instituto Federal do Ceará	Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Crato e de Iguatu
	Instituto Federal do Maranhão	Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e das Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís e de São Raimundo das Mangabeiras
	Instituto Federal da Paraíba	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba e da Escola Agrotécnica Federal de Sousa
	Instituto Federal de Pernambuco	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco e das Escolas Agrotécnicas Federais de Barreiros, de Belo Jardim e de Vitória de Santo Antão
	Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte
	Instituto Federal de Sergipe	Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe e da Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão
	Instituto Federal Baiano	Escolas Agrotécnicas Federais de Catu, de Guanambi (Antônio José Teixeira), de Santa Inês e de Senhor do Bonfim
	Instituto Federal do Piauí	Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí
Centro-Oeste	Instituto Federal de Brasília	Escola Técnica Federal de Brasília
	Instituto Federal de Mato	Escola Técnica Federal de Mato Grosso do

	Grosso do Sul	Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina
	Instituto Federal de Goiás	Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás
	Instituto Federal Goiano	Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) de Rio Verde e de Urutaí
	Instituto Federal do Mato Grosso	Escola Técnica Federal de Mato Grosso do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina
Sul	Instituto Federal do Paraná	Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná
	Instituto Federal Sul-Rio-Grandense	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas
	Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão
	Instituto Federal Catarinense	Escolas Agrotécnicas Federais de Concórdia, de Rio do Sul e de Sombrio
	Instituto Federal de Santa Catarina	Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina
	Instituto Federal Farroupilha	Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete
	Universidade Tecnológica do Paraná	Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná
Sudeste	Instituto Federal de São Paulo	Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo
	Instituto Federal do Espírito Santo	Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo e das Escolas Agrotécnicas Federais de Alegre, de Colatina e de Santa Teresa
	Instituto Federal de Minas Gerais	Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e de Bambuí e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista
	Instituto Federal do Norte de Minas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária e da Escola Agrotécnica Federal de Salinas
	Instituto Federal do Sudeste de Minas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba e da Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
	Instituto Federal Sul de Minas	Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes, de Machado e de Muzambinho
	Instituto Federal Triângulo Mineiro	Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba e da Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia
	Instituto Federal Fluminense	Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos
	Instituto Federal do Rio de Janeiro	Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis

Fonte: Elaboração própria.