Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Ana Lúcia Neves de Moura

Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da Teoria Institucional

Recife, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, ser confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

A classificação <u>desta tese</u> se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Tese: **Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da Teoria Institucional**

Nome do Autor: Ana Lúcia Neves de Moura

Data da aprovação: 21/02/2014

Classificação conforme especificação acima:

Grau 1 [x]

Grau 2 [ ]

Grau 3 [ ]

Recife, 21 de fevereiro de 2014

Assinatura do autor

Ana Lúcia Neves de Moura

Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da Teoria Institucional

Orientador: Prof. Dr. Bruno Campello de Souza

Tese apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Doutora em Administração, área de concentração em Gestão Organizacional e linha de pesquisa em Organização, Cultura e Sociedade, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2014

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

M929p Moura, Ana Lúcia Neves de
Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da Teoria Institucional / Ana Lúcia Neves de Moura. - Recife : O Autor, 2014.
360 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Campello de Souza.
Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014.
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Discurso institucional. 2. Prática administrativa. 3. Gestão estratégica. 4. Recursos humanos – setor público. 5. Gestão pública I. Souza, Bruno Campello de (Orientador). II. Título.

658.3 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2013 – 22)

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Por fora, bela viola! Por dentro, pão bolorento? Analisando o discurso e a prática de RH no setor público federal brasileiro à luz da Teoria Institucional

Ana Lúcia Neves de Moura

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 21 de fevereiro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Bruno Campello de Souza, Dr., UFPE – Orientador

Prof. Alexandre Stamford da Silva, Dr., UFPE – Examinador Externo

Prof.ª Débora Coutinho Paschoal Dourado, Dr.ª, UFPE – Examinadora Interna

Prof.ª Jackeline Amantino de Andrade, Dr.ª, UFPE – Examinadora Interna

Prof.ª Lúcia Maria Barbosa de Oliveira, Dr.ª, FBV – Examinadora Externa

À Beatriz e Júlia, minhas filhas,
fontes de amor, alegria, inspiração e aprendizagem.

Agradecimentos

A Deus, pelas pessoas e oportunidades que tem colocado no meu caminho.

Aos meus pais, *in memoriam*, pelo exemplo de integridade e pelo apoio incondicional, em especial a minha mãe que despertou em mim o interesse pela leitura e pelo estudo.

A minhas filhas, Beatriz e Júlia, pela compreensão nos momentos de ausência nos últimos quatro anos, embora tenha a certeza de que isso também contribuiu para o crescimento e amadurecimento delas.

Ao meu marido, Tarcísio, pela compreensão e apoio durante esse período.

Ao meu orientador, Bruno Campello de Souza, pelo respeito, seriedade e serenidade com que conduziu a relação orientador/orientanda e pela generosidade em compartilhar comigo os seus conhecimentos.

Aos professores Jackeline Andrade, Marcos Feitosa, Sérgio Alves e Marcos Primo, do Programa de Pós-Graduação de Administração, e a professora Eliane da Fonte, do Programa de Pós-Graduação de Sociologia, que conduziram as aulas e os debates com maestria e dedicação, facilitando o aprendizado e desenvolvimento dos alunos.

As professoras Jackeline Andrade, Lúcia Barbosa e Maria José Tonelli, que participaram da qualificação do projeto de tese, pelas críticas e sugestões que muito contribuíram para melhoria deste trabalho.

Aos professores da banca examinadora, Alexandre Stamford, Débora Dourado, Jackeline Andrade e Lúcia Barbosa, pela colaboração no aprimoramento desta tese.

Aos colegas da Turma 7, pelo espírito de coleguismo e cooperação e pela vibração com o sucesso de cada um. Em especial a Antonio Júnior, com quem tive o prazer de conviver mais de perto e colaborar com artigos.

Aos colegas da Fundação Joaquim Nabuco, que me incentivaram a concretizar um sonho, em especial a Ana Lúcia Chaves, Sônia Dantas e Graça Vasconcelos.

Aos dirigentes de recursos humanos das instituições públicas que participaram da pesquisa.

A Alexandre Kalil Pires, diretor do Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional, e a Ethel Airton Capuano, Coordenador-Geral de Políticas de Desenvolvimento de Pessoas, ambos da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEGEP/MP, pelo apoio junto aos dirigentes de recursos humanos sobre a importância de participar da pesquisa.

Aos que compõem a coordenação do PROPAD, pela presteza em esclarecer as dúvidas sobre os procedimentos burocráticos a serem seguidos no curso, em especial a Irani e a Conceição.

A todos aqueles, parentes e amigos, que acreditaram e torceram por mim e que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

“Sou o que quero ser, porque possuo apenas uma vida e nela só tenho uma chance de fazer o que quero. Tenho felicidade o bastante para fazê-la doce, dificuldades para fazê-la forte, tristeza para fazê-la humana e esperança suficiente para fazê-la feliz. As pessoas mais felizes não têm as melhores coisas, elas sabem fazer o melhor das oportunidades que aparecem em seus caminhos”.

Clarice Lispector

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar se a influência de mecanismos isomórficos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de recursos humanos no setor público federal brasileiro tem contribuído para a contradição entre o discurso e a prática dessa área. O estudo foi realizado com órgãos da administração indireta do Sistema de Pessoal Civil da administração pública federal. Foi dada ênfase à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, que introduziu a gestão por competências no setor público federal. Considerou-se a literatura sobre o discurso nas organizações, a gestão de recursos humanos e a Teoria Institucional. A pesquisa tem caráter quantitativo, envolvendo a aplicação de questionários a quarenta e três instituições, e qualitativo, com a realização de entrevistas com gestores de onze instituições. Constatou-se uma discrepância entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos nas instituições pesquisadas. Confirma-se que a inserção estratégica da área de recursos humanos nas estruturas e nos processos decisórios das instituições públicas ainda é uma questão a ser conquistada. Os resultados sugerem que essa discrepância parece estar ocorrendo em função de condições iniciais que afetam tanto o discurso como a prática. A efusão do discurso seria uma característica da sua natureza, por transmitir um ideal. Quanto à prática de recursos humanos, esta se apresenta deficitária. Restrições relacionadas à qualificação dos profissionais de recursos humanos, à ausência de uma gestão estratégica e ao legado histórico-cultural das instituições têm limitado a sua capacidade de resposta às novas demandas para a gestão de recursos humanos, dificultando as inovações e mudanças nessa área.

Palavras-chave: Discurso e prática. Gestão estratégica de recursos humanos. Gestão pública. Isomorfismo institucional.

Abstract

This research aims to analyze whether the influence of institutional isomorphic mechanisms in the formulation and implementation of human resources policies and practices in Brazilian Federal Public Sector has contributed to the contradiction between discourse and practice in this area. The study was performed with indirect administration organizations of the Federal Government Civilian Personnel System. Emphasis was given to the National Policy for Staff Development, which introduced competence based management in Federal Public Sector. We considered the literature about discourse in organizations, Human Resource Management and Institutional Theory. The research has a quantitative character, involving the use of questionnaires to forty-three institutions, and qualitative, with interviews with managers from eleven institutions. A discrepancy was found between discourse and practice of Human Resource Management in the institutions surveyed. It is confirmed that the strategic role of Human Resource Management in structures and decision making processes of public institutions is still a question to be won. The results suggest that this discrepancy appears to be occurring due to initial conditions that affect both discourse and practice. The discourse enthusiasm would be a characteristic of its nature, by transmitting an ideal. Regarding human resources practices, this presents a deficit. Restrictions related to human resources professionals qualification, the lack of a strategic management and institutions historical-cultural heritage have limited their ability to respond to new demands for human resources management, hampering innovation and change in this area.

Keywords: Discourse and practice. Strategic human resource management. Public management. Institutional isomorphism.

Lista de figuras

Figura 1 (2)	*Framework* do paradoxo	49
Figura 2 (2)	Principais dimensões e variedades das posições do discurso	53
Figura 3 (2)	Um modelo discursivo de institucionalização	57
Figura 4 (2)	A relação entre ação e discurso	59
Figura 5 (2)	A evolução da gestão de recursos humanos nas organizações	72
Figura 6 (2)	Dimensões da vantagem competitiva para as atividades de RH	75
Figura 7 (2)	Índice da vantagem competitiva da área de RH	75
Figura 8 (2)	Os múltiplos papéis do RH	77
Figura 9 (2)	Visão panorâmica das abordagens e escolas de estratégia e suas implicações para as práticas de RH	81
Figura 10 (2)	Modelo cibernético do sistema de recursos humanos	85
Figura 11 (2)	Alinhando a gestão de pessoas à estratégia organizacional	93
Figura 13 (2)	Linha do tempo dos principais movimentos no setor público com impacto na gestão dos servidores públicos	100
Figura 14 (2)	Combinando ambientes técnicos e institucionais	129
Figura 15 (2)	A curva da institucionalização	134
Figura 16 (2)	Gestão de recursos humanos e o novo institucionalismo	150
Figura 17 (2)	Pressões institucionais e GRH: alcançando o alinhamento institucional	155
Figura 18 (3)	Mapa conceitual da relação discurso e prática com o sucesso organizacional	160
Figura 19 (3)	Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	164
Figura 20 (3)	Desenho metodológico da pesquisa	166
Figura 21 (5)	Reatividade institucional	282
Figura 22 (5)	Mapa conceitual da relação discurso, práticas e resultados em recursos humanos a partir da perspectiva institucional	284
Figura 23 (5)	Mapa conceitual da discrepância entre o discurso e a prática de RH no setor público	287

Lista de quadros

Quadro 1 (2)	As diversas visões do Homem nas organizações	64
Quadro 2 (2)	Modelos teóricos aplicados à gestão estratégica de recursos humanos	83
Quadro 3 (2)	Os recursos incorporados ao profissional	89
Quadro 4 (2)	Política geral de recursos humanos do setor público federal	118
Quadro 5 (2)	Política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal	121
Quadro 6 (2)	Os três pilares da teoria institucional	132
Quadro 7 (2)	Respostas estratégicas a processos institucionais	137
Quadro 8 (2)	Tipos de alinhamento institucional	139
Quadro 9 (2)	Perspectivas sobre a mudança e a agência na abordagem institucional	147
Quadro 10 (4)	Perfil das instituições do estudo qualitativo	220
Quadro 11(4)	Perfil dos gestores de recursos humanos entrevistados	221

Lista de tabelas

Tabela 1 (3)	Classificação da confiabilidade a partir do coeficiente de *Cronbach*	171
Tabela 2 (4)	Avaliação da qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos	187
Tabela 3 (4)	Aspectos facilitadores e dificultadores da ação estratégica da área de RH	188
Tabela 4 (4)	Resposta da área de recursos humanos à demanda por uma gestão estratégica	188
Tabela 5 (4)	A influência das forças institucionais isomórficas na política de RH	189
Tabela 6 (4)	A influência das forças institucionais isomórficas na prática de RH	190
Tabela 7 (4)	Avaliação da relevância das atividades de recursos humanos para o setor público federal	347
Tabela 8 (4)	Avaliação das atividades de RH que efetivamente são praticadas pela área de recursos humanos	348
Tabela 9 (4)	Avaliação da atenção dispensada pela área de recursos humanos às atividades de RH nos últimos seis anos	349
Tabela 10 (4)	Análise cruzada da avaliação dos gestores sobre as atividades de RH	350
Tabela 11 (4)	Grau de implementação do modelo de gestão por competências nos processos de RH	193
Tabela 12 (4)	Avaliação das contribuições decorrentes da adoção do modelo de gestão por competências	194
Tabela 13 (4)	Influência na adoção do modelo de gestão por competências	351
Tabela 14 (4)	Aspectos facilitadores e dificultadores das ações de capacitação e desenvolvimento	196
Tabela 15 (4)	Relevância das ações para o desenvolvimento dos servidores públicos federais	198
Tabela 16 (4)	Ações para o desenvolvimento dos servidores públicos federais efetivamente praticadas	199
Tabela 17 (4)	Correlações de *Spearman* entre a margem de manobra da área de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados	201
Tabela 18 (4)	Correlações de *Spearman* entre perfil do gestor e os indicadores de prática, discurso e resultados	202
Tabela 19 (4)	Correlações de *Spearman* entre o tamanho do quadro de pessoal da instituição e os indicadores de prática, discurso e resultados	203
Tabela 20 (4)	Correlações de *Spearman* entre o tamanho da equipe de RH, da equipe de capacitação e do público interno e os indicadores de prática, discurso e resultados	204
Tabela 21 (4)	Correlações de *Spearman* entre a qualificação dos profissionais de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados	204
Tabela 22 (4)	Indicadores das práticas, discurso e resultados segundo a gestão de RH adotada	205
Tabela 23 (4)	Correlações de *Spearman* entre os indicadores de prática e discurso de RH	206

Tabela 24 (4)	Correlações de *Spearman* dos indicadores de prática e discurso com os impactos da implantação do modelo de gestão por competências	207
Tabela 25 (4)	Correlações de *Spearman* entre perfil do gestor e a influência das forças isomórficas	208
Tabela 26 (4)	Correlações de *Spearman* entre a qualificação dos profissionais de RH e a influência das forças isomórficas	209
Tabela 27 (4)	Indicadores da influência das forças isomórficas segundo a gestão de RH adotada	209
Tabela 28 (4)	Correlações de *Spearman* entre o *status* (posição hierárquica) da área de RH e a influência das forças isomórficas	210
Tabela 29 (4)	Correlações de *Spearman* entre os indicadores de influência das forças isomórficas na definição da política e os indicadores de prática, discurso e resultados	210
Tabela 30 (4)	Correlações de *Spearman* entre os indicadores de influência das forças isomórficas sobre as práticas de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados	211
Tabela 31 (4)	Correlações de *Spearman* entre o perfil do gestor de RH e o *hype*	213
Tabela 32 (4)	Correlações de *Spearman* entre o perfil da equipe de RH, público interno e o *hype*	213
Tabela 33 (4)	O *hype* em função da gestão de RH	214
Tabela 34 (4)	Correlações de *Spearman* entre o indicador de resultados e o *hype*	214
Tabela 35 (4)	Correlações de *Spearman* das forças isomórficas com o *hype*	214
Tabela 36 (4)	Correlações de *Spearman* dos indicadores de pressões isomórficas políticas e técnicas	218

Lista de gráficos

Gráfico 1 (4)	*Hype* do discurso em relação à prática	212
Gráfico 2 (4)	Escalograma 2D das variáveis que integram os indicadores de práticas, discurso, forças isomórficas e resultados	215
Gráfico 3 (4)	Diagrama de dispersão da relação discurso e prática	216
Gráfico 4 (4)	Diagrama de dispersão da relação entre as influências das forças isomórficas técnicas e políticas	217
Gráfico 5 (4)	Intensidade das pressões isomórficas, discurso e prática	218
Gráfico 6 (4)	Relação entre os indicadores de prática e resultados	219

Lista de siglas

APF	Administração Pública Federal
A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EnANPAD	Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
ENAP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
GRH	Gestão de Recursos Humanos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
RBV	Teoria dos recursos da firma
RH	Recursos Humanos
RJU	Regime Jurídico Único
SEGEP	Secretaria de Gestão Pública
SEGES	Secretaria de Gestão
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
SRT	Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público

Sumário

1 INTRODUÇÃO 18
1.1 Contextualização do tema 18
1.2 Problematização e pergunta de pesquisa 23
1.3 Objetivos de pesquisa 39
1.3.1 Objetivo geral 39
1.3.2 Objetivos específicos 39
1.4 Justificativa e contribuição do estudo 40
1.5 Definição dos termos 45
2 REFERENCIAL TEÓRICO 47
2.1 Discurso e prática: um paradoxo organizacional 47
2.1.1 O paradoxo discurso *versus* prática 47
2.1.2 O discurso nos estudos organizacionais 51
2.2 Caracterizando a gestão de recursos humanos nas organizações 62
2.2.1 Analisando o ser humano à luz das teorias organizacionais 63
2.2.2 A evolução da gestão de recursos humanos nas organizações 71
2.2.3 A abordagem contemporânea da gestão de recursos humanos 78
2.2.4 A gestão de recursos humanos no setor público brasileiro 99
2.3 A Teoria Institucional 124
2.3.1 As bases conceituais da abordagem institucional 124
2.3.2 A mudança na abordagem institucional: um olhar além do conformismo e da homogeneização 136
2.4 A abordagem institucional e sua relevância para a análise da gestão de recursos humanos 149
3 MÉTODO 159
3.1 Hipótese 159
3.2 Delineamento da pesquisa 161
3.3 Lócus da investigação 162
3.4 Estratégia metodológica 165
3.4.1 Estudo quantitativo 166
3.4.2 Estudo qualitativo 177
3.4.3 Triangulação dos achados quantitativos e qualitativos 181
3.5 Limitações do estudo 182
4 RESULTADOS 184
4.1 Estudo quantitativo 184
4.1.1 Perfil das instituições 184
4.1.2 Perfil dos gestores de recursos humanos 185
4.1.3 Caracterização da gestão de recursos humanos 186
4.1.4 Discurso e prática na gestão de recursos humanos 189
4.1.5 O modelo de gestão por competências 192
4.1.6 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP 195
4.1.7 Margem de manobra (condicionantes e correlações) 200
4.1.8 Prática, discurso e resultados (condicionantes e correlações) 201
4.1.9 As forças isomórficas (condicionantes e correlações) 207
4.1.10 *Hype*, caracterizando a efusão do discurso 212
4.1.11 Confrontação da hipótese 215
4.2 Estudo qualitativo 219
4.2.1 Perfil da amostra 220
4.2.2 Influências das forças isomórficas 221

4.2.3 Margem de manobra 224
4.2.4 Agência humana 226
4.2.5 Gestão estratégica 227
4.2.6 Discurso e prática (alinhamento institucional) 230
4.2.7 Sustentabilidade organizacional 232
5 DISCUSSÃO 234
5.1 Perfil do gestor de recursos humanos 234
5.2 Caracterização da gestão de recursos humanos 235
5.2.1 *Status* 235
5.2.2 Equipe 236
5.2.3 Gestão adotada 238
5.2.4 Margem de manobra e agência 245
5.3 O discurso 250
5.3.1 Indicadores do discurso 252
5.3.2 Condicionantes do discurso 255
5.4 As práticas 255
5.4.1 Existência de política interna 255
5.4.2 Atividades de recursos humanos praticadas 255
5.4.3 Atenção dispensada às atividades de RH nos últimos seis anos 256
5.4.4 Ações de adesão ao modelo de gestão por competências 256
5.4.5 Grau de implementação dos processos do modelo 256
5.4.6 Grau de adesão à PNDP 257
5.4.7 Ações da PNDP praticadas 258
5.4.8 Fração das ações de capacitação realizadas em 2012 258
5.4.9 Fração do orçamento realizado em 2012 com as ações de capacitação 258
5.4.10 Condicionantes da prática 258
5.4.11 A relevância, a prática e a atenção dispensada 263
5.5 Os resultados 267
5.5.1 Condicionantes dos resultados 267
5.6 As forças isomórficas 269
5.6.1 Condicionantes das forças isomórficas 273
5.7 *Hype*: a efusão do discurso na gestão de recursos humanos 276
5.7.1 Condicionantes do *hype* 276
5.8 Confirmação da Hipótese 278
5.8.1 A relação entre o discurso, a prática, forças isomórficas e resultados 279
5.8.2 Modelo científico da relação discurso e prática no contexto da gestão de RH no setor público federal brasileiro, à luz da perspectiva institucional 284
6 CONCLUSÃO 291
6.1 Síntese do trabalho 291
6.2 Conclusões, significados e implicações 292
6.3 Perspectivas para estudos futuros 297
REFERÊNCIAS 299
APÊNDICE A - Questionário 336
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista 346
APÊNDICE C - Tabela 7 347
APÊNDICE D - Tabela 8 348
APÊNDICE E - Tabela 9 349
APÊNDICE F - Tabela 10 350
APÊNDICE G - Tabela 13 351
APÊNDICE H – Relação das entrevistas realizadas 352

ANEXO A - Relação dos órgãos da Administração Indireta integrantes do SIPEC 353
ANEXO B – Conjunto das normas que regem a prática de RH 357
ANEXO C - Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão antes da reestruturação de janeiro de 2012 360

1 Introdução

Neste capítulo será feita a contextualização do tema, definidos a problematização, a pergunta de pesquisa e os objetivos – geral e específicos – e apresentadas a justificativa e a contribuição do estudo. Para garantir um entendimento comum, serão definidos, ainda, como os termos ‘discurso’ e ‘prática’ estão aplicados neste estudo.

1.1 Contextualização do tema

O cenário de mudanças constantes e aceleradas das últimas décadas levou as organizações a rever sua visão sobre a gestão do negócio e das pessoas sob uma ótica estratégica. O elemento humano nas organizações, considerado por muito tempo como um ser previsível e passível de ser controlável, passou a ser visto como fator gerador de vantagem competitiva, consolidando a compreensão de que a busca por maior eficácia, excelência organizacional e, consequentemente maior nível de competitividade, passa necessariamente pelas pessoas.

As pressões do contexto externo e interno aliadas à ideia do fator humano como definidor de vantagem competitiva exigiu das organizações não apenas uma profunda reflexão sobre a forma de gerenciamento das pessoas, com o deslocamento do foco no controle das pessoas para o foco em seu desenvolvimento, e a busca de práticas gerenciais adequadas às transformações da sociedade, mas também o alinhamento das políticas e práticas da área de recursos humanos (RH) à estratégia da organização (DIAS; LOPES; DALLA, 2007; DUTRA, 2008, 2011).

Diante dessa nova realidade competitiva e das situações de incerteza e de complexidade crescentes, a redefinição e a redistribuição das práticas, funções e profissionais de RH devem visar à geração de novas capacidades organizacionais (ULRICH, 2003). Oliveira e Gueiros (2004) lembram que, seja na prestação de serviços ou na produção de bens, pensar em aumento da produtividade e melhoria da qualidade envolve certamente o investimento na adoção de boas práticas de gestão de recursos humanos.

Muda também o perfil das pessoas exigido até então: muito mais do que obediência e submissão, as organizações precisam de pessoas autônomas e com maior iniciativa (DUTRA,

2008). Nesse cenário saber agir e reagir é essencial. Assim, o sucesso da organização está atrelado à sua capacidade de atrair e desenvolver pessoas capazes de enfrentar e de até antecipar situações profissionais complexas, mobilizando os recursos pessoais e organizacionais de que dispõe (LE BOTERF, 2003). Mais do que a mobilização da capacidade física das pessoas ganha destaque a mobilização do seu potencial criador, da sua capacidade de interpretar e agir sobre situações complexas (DUTRA, 2008). Destacam-se como elementos mais valiosos do trabalho as tarefas essencialmente humanas, como intuir, julgar, criar e estabelecer relações (ALMADA, 2000).

Impõe-se à área de recursos humanos, portanto, o desafio de enfrentar e responder de forma adequada às demandas apresentadas por esse novo contexto. Para tanto, a gestão de RH vem evoluindo, deixando de ser uma área tradicionalmente operacional e passando a ocupar uma posição estratégica nas organizações, de forma que a sua ação esteja alinhada às demais áreas da organização e integrada à estratégia geral do negócio da organização.

As exigências sobre o setor de RH não só mudaram, mas também aumentaram. A tradicional área de administração de pessoal – originalmente mais voltada para um papel legal, fiscalizador e disciplinador – deu espaço para uma ação de maior impacto nos resultados a serem obtidos pela organização, passando a acompanhar e interferir na formulação de estratégias que contribuam para a excelência dos resultados.

Como será visto no Capítulo 2 desta tese, é crescente o reconhecimento do potencial da gestão estratégica de RH como fonte de vantagem competitiva sustentável (BARNEY; WRIGHT, 1998; BROCKBANK, 1999; HENDRY; PETTIGREW, 1990; LEGGE, 2005; PFEFFER, 2005; WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; MCMAHAN; MCWILLIAMS, 1994). O grande desafio que se coloca para a área de RH é, portanto, “obter vantagem competitiva por meio das pessoas, administrando com as pessoas e buscando o seu comprometimento” e o novo papel do profissional dessa área é, consequentemente, “gerir o capital intelectual da empresa, inovar e ousar” (GIRARDI, 2001, p. 10).

Em decorrência dessas mudanças, nas últimas décadas do século XX as publicações e os estudos sobre a gestão de RH reviram o seu foco e adotaram uma visão mais abrangente, que considera as dimensões subjetivas dos indivíduos que compõem a organização, seus aspectos cognitivos e afetivos (CÉSAR; CODA, 2004).

Observa-se, também, que as pessoas estão mais exigentes em sua relação com as organizações e demandam mais transparência nas relações, mais liberdade, mais condições de desenvolvimento, de autorrealização. Não só as pessoas devem agregar valor à organização. Os novos tempos pedem que as organizações agreguem valor às pessoas, ou elas não serão

capazes de ‘segurar’ seu capital intelectual nem de gerar e sustentar o seu comprometimento (BURKE; COOPER, 2006; DUTRA, 2008). A qualidade dos resultados obtidos pelas empresas passa, portanto, pela qualidade de vida dos seus funcionários no ambiente organizacional e pelo atendimento das suas necessidades e expectativas.

Assim, não basta que as pessoas sejam desenvolvidas nas suas capacidades, competências e habilidades de forma que haja uma indução ao aprendizado e melhoria da produtividade e eficiência. É necessário, também, implantar melhorias no ambiente de trabalho, melhorar as condições de segurança e saúde no trabalho, flexibilizar as relações de trabalho, descentralizar o processo decisório e considerar as expectativas e necessidades das pessoas, permitindo um alinhamento entre os interesses pessoais e os objetivos organizacionais. Cabe às organizações estimular e apoiar as pessoas em seus processos de desenvolvimento, definir as expectativas em relação a elas e indicar as oportunidades profissionais que podem oferecer (DUTRA, 2011).

É fato que, se há nas empresas uma constatação da importância da gestão de RH, essa é uma preocupação que também vem ganhando espaço nos debates que envolvem a melhoria e a eficácia dos serviços públicos (ressalte-se que o foco de interesse desta pesquisa é a gestão de RH na administração pública federal) (AMARAL, 2006; BERGUE, 2005; CARVALHO et al., 2009; COUTINHO; CAMPOS, 1996; FREITAS; JABBOUR, 2010; LEVY, 1997; MARTINS; EMMENDOERFER, 2008; NOGUEIRA; SANTANA, 2000; OCDE, 2001, 2010; ONU, 2006; PACHECO; 2002; SCHIKMANN, 2010; VALLEMONT, 1996).

O setor público nas últimas décadas também tem estado sob pressão tanto em relação à prestação pública de contas e ao controle dos gastos, como cada vez mais em relação à qualidade e adequação dos serviços que oferece aos cidadãos. A introdução dos princípios do modelo gerencial no setor público acentuou tais pressões (LEGGE, 2005) e trouxe repercussões importantes para a gestão de RH (BACH; KESSLER, 2007), chamando a atenção para o seu papel estratégico também nas organizações públicas e implicando, entre outros, na necessidade de modernização da estrutura de pessoal desses órgãos (SCHIKMANN, 2010).

Os desafios a serem enfrentados pelo Estado na modernização da gestão pública exigem, portanto, mudança do perfil e da qualificação dos servidores públicos, destacando a importância do profissional de RH, “afinal, conhecer e compreender os dados da realidade e trabalhar a partir deles é competência fundamental de qualquer formulador de políticas públicas, inclusive daqueles responsáveis pelas políticas de gestão e de recursos humanos”. Também requer um realinhamento estratégico da área de RH, como agente de mudança, de

modo que o tema recursos humanos seja incluído na agenda dos dirigentes. Nesse sentido as coordenações de recursos humanos precisam rever a sua postura tradicional de “defensores do *status quo*”, voltando-se para o apoio ao desenvolvimento de pessoas com vistas ao alcance dos objetivos institucionais (PACHECO, 2002, p. 95).

Assim, tornou-se imprescindível ao setor público incorporar avanços conceituais e instrumentos gerenciais contemporâneos para que o setor possa lidar com esses desafios e melhorar a eficiência, eficácia e efetividade de suas políticas e a qualidade na prestação dos serviços de modo a responder às exigências da sociedade, que apresenta demandas complexas e plurais. Dessa forma, questões como desempenho, resultados, excelência organizacional, capital intelectual, competências, valorização e desenvolvimento das pessoas extrapolaram o âmbito do setor privado e ganharam espaço também no setor público. Essas são questões que não estão restritas, nem dizem respeito exclusivamente ao setor privado.

Um estudo recente, realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, revela que entre os trinta países com maior carga tributária, o Brasil é o país que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados, considerando o retorno proporcionado à sociedade em termos de serviços que reflitam na qualidade de vida e bem estar dos cidadãos (AMARAL; OLENIKE; AMARAL, 2013).

Contudo, a demanda por maior acesso e qualidade nos serviços públicos, assim como por maior transparência e ética nas ações do governo, é crescente. Portanto, alcançar resultados que atendam com qualidade e prontidão às necessidades legítimas dos usuários do serviço público constitui aspecto crítico para o bom desempenho dos órgãos da administração pública. Isso implica não apenas no uso de novas tecnologias, mas na modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal desses órgãos (SCHIKMANN, 2010).

Considerando que os resultados das atividades públicas são, em última análise, o reflexo do esforço e empenho dos servidores públicos, o desempenho desses passaram a ser uma das principais preocupações dos governos na busca de melhores resultados (OCDE, 2010). Bergue (2005, p. 272) chama a atenção para o fato de que “[...] independentemente do porte do [...] órgão governamental, as boas práticas da gestão de pessoas são não somente possíveis, mas necessárias ao seu desempenho satisfatório e convergente com o interesse público”. O autor lembra ainda que nas organizações públicas a dimensão humana assume uma posição de destaque, considerando o fato de que os desligamentos no âmbito público são menos frequentes que na iniciativa privada, além de apresentar uma baixa taxa de mobilidade interna.

Em relatório sobre a gestão de pessoas como um recurso estratégico a Organização das Nações Unidas (ONU) destaca que “os governos precisam reconhecer os grandes benefícios

de gerir o seu pessoal estrategicamente, de tal forma que eles contribuam para a consecução dos objetivos políticos e de desenvolvimento do governo" (ONU, 2006, p. 400).

No Brasil esse reconhecimento emerge com o processo de modernização pelo qual o Estado vem vivenciando nas últimas décadas. "A modernização do Estado passa tanto – ou até mais – pelos homens quanto pelas estruturas [e] [...] a valorização dos recursos humanos é o ponto de passagem obrigatório de toda modernização", bem como requer que as dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos recursos humanos sejam apropriadas por todos os níveis da hierarquia, declara Vallemont (1996, p. 11, inserção nossa).

A importância da gestão de RH para o setor público também está presente no discurso do governo federal brasileiro. Este destaca que "a modernização da Gestão de Pessoal no serviço público brasileiro deve estar, certamente, no cerne de uma proposta séria de reformulação da máquina estatal" e associa a efetividade das políticas públicas à qualidade da força de trabalho pelo seu papel no desenvolvimento e implementação dessas políticas (BRASIL, 2009a, p. 5; 2009b).

Conclui-se, portanto, que não só uma nova pauta se desenha no contexto de atuação da área de recursos humanos – menos operacional e mais focada em resultados –, mas também um novo patamar a ser ocupado na estrutura das organizações: o estratégico. Por sua vez esse cenário demanda transformações nas políticas, processos e práticas do setor, bem como nos papéis do profissional de recursos humanos, seja no setor privado, seja no setor público.

Contudo, esse cenário efetivamente representa uma nova realidade para a área de recursos humanos ou estaria refletindo mais um modismo de gestão, apenas um jargão utilizado pelos consultores e adotado pelos gestores? Como questionam Cançado et al. (2005), o que se propaga é, tão somente, uma nova roupagem a antigas práticas? Uma simples troca de legenda, como denuncia Armstrong (2000)? Estaria a área de RH apresentando-se sob uma "embalagem" nova, porém enganosa (LEGGE, 2005)?

Evidências empíricas no Brasil (ABRUCIO, 2005; BRASIL 2000a, 2004, 2006a; CANÇADO et al., 2005; CÉSAR; BIDO; SAAD, 2006, 2007; CODA et al., 2009; DIAS; LOPES; DALLA, 2007; FERRAZ; ROCHA, 2011; FIGUEIREDO et al., 2008; LACOMBE; TONELLI, 2001; MARCONI, 2006, 2010; NASCIMENTO; SIMÕES, 2011; NOVELLI, 2002; OLIVIER, 2001; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010), assim como em outros países (ARMSTRONG, 2000; ASHTON; HANFFENDEN; LAMBERT, 2004; GILL; MEYER, 2011; KHILJI; WANG, 2006; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004; RAMLALL, 2006; ULRICH, 2003) sugerem que a área de RH tem dificuldades em efetivamente atuar de forma estratégica, estando a transição da gestão de recursos humanos (GRH) de área operacional

para área estratégica mais presente na literatura e no discurso de consultores e gerentes do que na ação propriamente dita. Estudos mostram que na prática os resultados da área não são alcançados, as políticas de RH não são bem estruturadas e aplicadas, e as ações ainda estão muito voltadas para as questões operacionais.

Ao descrever a situação em que se encontram os profissionais da área, Hammonds (2005, p. 42, tradução nossa e grifos do autor) declara que

> Após quase 20 anos de retórica esperançosa sobre como se tornar "parceiros estratégicos" com um "assento à mesa", onde as decisões importantes são tomadas, a maioria dos profissionais de recursos humanos [...] não tem assento e a mesa está trancada numa sala de conferências para a qual eles não têm chave. O pessoal de RH não é, para fins práticos, nem estratégico, nem líder.

Embora RH estratégico seja um conceito que vem sendo proposto tanto em manuais da área quanto na literatura acadêmica e esteja presente no discurso usado no meio organizacional, esse processo parece não ser plenamente vivenciado nas organizações. Está-se então, diante de duas realidades opostas: o discurso e a prática de RH.

A contradição discurso-prática é um dos paradoxos mais citados nos estudos organizacionais (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004). Enquanto o discurso das organizações muda rapidamente, a mudança nas práticas organizacionais ocorre de forma mais lenta em função da sua complexidade (PETTIGREW et al., 2001; VASCONCELOS; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004). Essa incoerência[1] entre as dimensões discurso e prática produz nos indivíduos expectativas não concretizadas e geram tensões, frustrações e insatisfações no trabalho (KETS DE VRIES, 1995; LACOMBE; TONELLI, 2004; MASCARENHAS; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; SILVA; VERGARA, 2003), impactando no comprometimento das pessoas, nas relações de trabalho e no desempenho organizacional (DEMO et al., 2011; GILL; MEYER, 2011; KHILJI; WANG, 2006). Como se dá essa incoerência entre o discurso e a prática na área de RH, a partir de que perspectivas teóricas ela tem sido discutida nos estudos organizacionais e como será estudada nesta pesquisa são temas tratados na seção a seguir.

1.2 Problematização e pergunta de pesquisa

A discussão sobre o papel estratégico da área de recursos humanos e sua importância

[1] Neste estudo os termos incoerência, incongruência, discrepância e contradição são usados como sinônimos.

para o futuro das organizações se desenvolve há décadas (ALMADA, 2000; BROCKBANK, 1999; FISCHER, 1998; GUBMAN, 2004; GUEST, 2011; HENDRY; PETTIGREW, 1990; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004, 2009; ULRICH, 1998, 2003). Os títulos dos livros especializados na área (NOGUEIRA; SANTANA, 2000; PAAUWE, 2004) e a quantidade de estudos sobre a gestão de RH e de serviços de consultoria nessa área, além do discurso presente nas organizações (RHINOW, 2001), refletem a tendência de valorização da gestão de recursos humanos nas empresas.

Observa-se, também uma renovação contínua na terminologia que define esse conjunto de atividades. Assim, da tradicional área de administração de pessoal e administração de recursos humanos, passou-se à gestão de recursos humanos, gestão estratégica de recursos humanos, gestão de pessoas, gestão com pessoas, gestão do capital humano, gestão de gente e gestão de talentos, entre outros. Essas expressões passaram a incorporar a linguagem cotidiana dos profissionais de RH, dos acadêmicos, palestrantes, consultores etc. Paauwe (2009) acrescenta que essas novas denominações são identificadas também nas disciplinas oferecidas nas universidades, assim como nos cargos e departamentos das organizações.

O termo gestão estratégica de recursos humanos é observado no final da década de 80 e início dos anos 90, primeiro entre os acadêmicos e gerentes, para então disseminar-se nos anúncios de emprego, nos cursos e na literatura especializada (explorando tanto o debate teórico como evidências empíricas associadas ao novo termo). Contudo, durante os processos de reestruturação que dominaram as empresas no final da década de 80 e início da década de 90 constatou-se uma postura passiva da área de RH, “nas melhores situações RH era chamado como parceiro, nas piores era visto como obstáculo, e na maior parte das vezes permanecia alheio” (FISCHER, 1998, p. 116).

Estudos mais recentes revelam que essa área tem tido dificuldades em atuar como área estratégica. A mera inclusão da palavra “estratégica” ao termo gestão de pessoas (PAROLIN et al., 2007) ou de expressões como “parceiro estratégico” nas declarações de missão das unidades de RH (ULRICH, 2003) não legitima a área como estratégica, nem tão pouco faz a missão se concretizar se de fato não houver uma mudança na ação. Declarações que não se transformam em ações organizacionais geram mais cinismo que mudança, reconhece Ulrich (2003).

O interesse pela gestão de recursos humanos é evidenciado pelo lançamento dos periódicos acadêmicos *Human Resource Management Journal* e *International Journal of Human Resource Management*, que ofuscariam o já estabelecido *Personnel Review* (LEGGE, 2005). Em 1989, nos Estados Unidos, a maior sociedade profissional do país alterou seu

nome, de *American Society for Personnel Administration* para *Society for Human Resource Management*, ampliando seu foco e refletindo as mudanças na área de RH (KOCHAN, 2004).

A preocupação com o gerenciamento das pessoas nas organizações, com o objetivo de alcançar a vantagem competitiva, tomou uma dimensão tal que na década de 90 virou um verdadeiro "mantra" entre os executivos, tornando-se popular, também, entre os acadêmicos, e contribuindo para uma profusão de livros populares sobre o tema (PAAUWE, 2004).

Ao final dos anos 90 surge a expressão gestão de pessoas[2], a qual "procura ressaltar o caráter da ação: *a gestão* e o seu foco de atenção: *as pessoas*". O termo 'gestão' pressupõe "uma ação na qual há menor grau de previsibilidade sobre o resultado do processo a ser *gerido*". Por sua vez, o termo 'pessoas' em substituição a 'recursos humanos', não só o diferenciaria dos demais recursos, como destacaria a tendência de valorização das características especificamente humanas, como a intuição e a criatividade (FISCHER, 1998, p. 49, grifos do autor).

No Brasil, observa-se que a prática de ações estratégicas deu-se com anos de atraso, embora a necessidade de tratar a área de RH como estratégica já estivesse presente na literatura. Historicamente, em especial no Brasil, a área de RH esteve "sempre a reboque de ações e medidas de impacto estrutural, com pouca tradição de envolver-se na empresa como negócio", envolvendo-se mais com "atribuições normativas com pouca densidade estratégica" (BARBOSA, 2005, p. 123). Ainda que evidências empíricas sugiram uma evolução da área de RH e uma aproximação desta com a alta direção, constata-se que a abordagem estratégica não está totalmente implementada e que a área vem desempenhando um papel mais de seguidora e adaptadora do que de interventora (LACOMBE; TONELLI, 2001).

Pesquisas mostram ainda que, embora os gerentes de RH concordem com a posição estratégica do setor de RH na empresa, esses não conseguem definir o que consideram uma ação estratégica, chegando a confundir ações operacionais como se fossem estratégicas (CÉSAR; BIDO; SAAD, 2007).

Constata-se que há ambivalências entre discurso e prática na área de gestão de recursos humanos. Apesar da sofisticação dos modelos de relações de trabalho e de gestão de recursos humanos, no cotidiano organizacional o que se observa é a adaptação ou o desenvolvimento de metodologias próprias (DIAS; LOPES; DALLA, 2007). Não obstante as empresas afirmem

[2] Neste estudo adotou-se a expressão Gestão de Recursos Humanos, ao invés de Gestão de Pessoas, por entender que o termo 'recursos humanos' (*human resources*) é mundialmente consagrado e amplamente usado nos meios acadêmico e literário, não mais refletindo o seu conceito original. Observou-se, inclusive que grande parte dos artigos de periódicos nacionais que apresentam como palavras-chave o termo "gestão de pessoas" traz como termo equivalente em inglês a expressão "*human resource management*".

que atuam de forma estratégica, essa realidade não é plenamente observável (FIGUEIREDO et al., 2008). Estes autores inferem que fatores como a falta de interesse e de aval da alta direção e a falta de credibilidade do setor (de RH) dificultam esse processo de mudança.

A tendência das organizações brasileiras de adotarem modismos e de importarem modelos de gestão estrangeiros pode estar contribuindo, em parte, para a incoerência apresentada pela área. A importação de modelos sofisticados e de ferramentas de gestão de última geração confere ares de modernidade à área de RH, contudo o que se observa é uma desarticulação entre esses modelos e o não alinhamento desses à estratégia da organização. Por trás da fachada de modernidade constata-se uma incoerência entre o discurso (baseado na retórica gerencialista norte-americana) e a realidade (ambiguidade, práticas peculiares e o não alinhamento do RH aos negócios das organizações) (TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010).

Também o discurso sobre a importância dos recursos humanos adotado pela diretoria e profissionais de RH muitas vezes não encontra respaldo no dia a dia da gestão. Em sua pesquisa, Tanure, Evans e Cançado (2010) mostram que a adesão ao programa de qualidade de vida no trabalho implementado na empresa pesquisada ocorria apenas na sua base, enquanto que os níveis gerencial e diretivo boicotavam silenciosamente essa ação.

A situação inversa também ocorre. Muitas vezes a cúpula diretiva da organização assume a definição do modelo de gestão de RH (no caso do estudo, a gestão por competências), com pouca ou nenhuma presença da área de recursos humanos. Esta só é envolvida no momento de operacionalização do modelo, assumindo, assim, uma posição de coadjuvante nesse processo, com pouca margem de interferência no escopo do modelo (BARBOSA; FERRAZ; LOPES, 2002, 2003).

Vale a pena registrar que tal constatação também é observada em outros países. Parece estar ocorrendo mais um processo de troca de “legenda”, do que propriamente uma mudança de papéis (ARMSTRONG, 2000). Há pouca evidência de que a gestão estratégica de recursos humanos venha sendo aplicada na mesma escala com que se apresenta na retórica dos acadêmicos, gerentes de linha, gestores de RH e consultores (LEGGE, 2005).

Ao descrever a evolução histórica da gestão de recursos humanos, Kaufman (2007) conclui que alguns problemas enfrentados pela área permanecem até hoje. O autor chama a atenção para o fato de que, comparado a outras áreas relacionadas à administração de empresas, a exemplo de finanças, *marketing* e contabilidade, a gestão de recursos humanos com frequência é considerada uma área pouco relevante estrategicamente, com baixo *status* profissional e na qual se investe pouco.

O autor informa que enquanto algumas empresas "*walk the talk*", ou seja, de fato veem

seus funcionários como ativos organizacionais e fazem da gestão de recursos humanos um vetor estratégico na obtenção de vantagem competitiva, muitas outras, diminuem os investimentos em RH ou fazem uma administração de pessoal, focada nos custos.

Em pesquisa realizada com 108 profissionais de RH de empresas americanas, não só identificou-se que uma quantidade significativa do tempo do profissional de RH ainda está voltada para atividades transacionais (ao invés de transformacionais), como também se constatou a necessidade desse profissional desenvolver as competências adequadas, que de fato assegurem a sua contribuição para o sucesso da organização (RAMLALL, 2006).

Outro aspecto levantado em pesquisas americanas, é a busca por soluções mágicas, por meio do uso indiscriminado do *benchmarking*, com a escolha de uma prática específica, ao invés de um conjunto de princípios gerais, ou a adoção dessas melhores práticas como padrão, sem uma reflexão anterior que considere as especificidades da organização. Também se constata a difusão de tendências elegantes e populares em conferências e periódicos não acadêmicos, apresentadas normalmente como ideias simples (para problemas complexos), válidas e úteis, mas que na realidade não agregam valor de longo prazo (ULRICH, 2003).

Estudos ingleses mostram ainda que, embora exemplos de implementação de gestão estratégica de recursos humanos realmente existam, o quadro geral retrata que a implementação de técnicas associadas a esse modelo tem sido provisória (*ad hoc*), oportunista e fragmentada (LEGGE, 2005).

Ainda na Inglaterra, pesquisas realizadas com 30 empresas entre 2003 e 2004 com o objetivo de analisar se as unidades de RH estavam preparadas para o desafio de atuar de forma estratégica, constataram que a mentalidade dominante nessas unidades ainda é a de RH como uma função estável, com hierarquia e funções definidas e apresentando baixas expectativas. Os resultados mostram que essas unidades têm baixa reputação e as críticas incluem a falta de uma teoria robusta que dê uma base científica para a ação de RH e uma atuação com ênfase nos processos internos da área e com pouca ligação com os objetivos organizacionais (ASHTON; HAFFENDEN; LAMBERT, 2004).

Embora grande parte dos dirigentes de empresas e dos dirigentes de unidades de RH reconheça a contribuição decisiva dos recursos humanos à realização dos desempenhos (em comparação aos fatores materiais e financeiros) e a importância do desenvolvimento das competências, Le Boterf (2003), estudioso francês, admite que há uma grande contradição entre o discurso oficial desses dirigentes e a realidade de sua gestão, de modo que desses somente uma minoria harmoniza sua política com o discurso sobre a prioridade da valorização e desenvolvimento dos recursos humanos.

Na Espanha, embora considerem que esse país está aberto às influências externas e apontem evidências que as empresas espanholas vêm adotando práticas globais de RH, Cabrera e Carretero (2005) concluem que essa adoção tem sido lenta e sob uma base de seleção e escolha de apenas algumas das práticas globais que compõem a moderna gestão de recursos humanos. Tal comportamento implica em ajustes parciais nos sistemas de RH, esclarecem os autores, contrariando o que recomenda a literatura sobre a gestão estratégica de recursos humanos (que enfatiza a importância de tratar essa área de forma sistêmica) e implicando em inconsistência interna e baixo desempenho da área de RH. Parece que o aspecto cultural tem favorecido a permanência das práticas tradicionais e impedido as práticas inovadoras de gestão de pessoas.

Sobre o *status* da área de recursos humanos Cabrera e Carretero (2005), afirmam que essa área é percebida como uma função de baixo *status*, essencialmente operativa, com pouca orientação estratégia (muitas vezes apenas implementando decisões tomadas pela diretoria), recursos escassos e ação reativa.

Em pesquisa realizada com o setor bancário do Paquistão, Khilji e Wang (2006) fizeram uma análise entre a intenção da gestão de recursos humanos (políticas) e o que de fato era implementado das organizações (práticas). Observaram que 75% das organizações pesquisadas não tinham implementado adequadamente suas políticas, apresentando graus de implementação considerados médio ou baixo. Nessas organizações enquanto os gestores de RH descreviam eloquentemente as práticas implementadas, os funcionários revelaram que não tinham conhecimento das políticas de RH ou criticaram sua fraca implementação.

Ao pesquisar a realidade das áreas de RH de empresas do Brasil e do Peru, Coda et al. (2009) constatam que em ambos os países a capacidade dessa área de dar suporte à estratégia organizacional não corresponde à importância estratégica atribuída ao setor, confirmando um *gap* entre o discurso (de valorização) e a prática. O estudo mostrou que os departamentos de recursos humanos estavam mais preocupados com processos internos e desempenhavam atividades classificáveis como operacionais, enquanto aspectos considerados estratégicos não foram percebidos pelos respondentes como sendo efetivamente realizados.

Ao examinarem o papel estratégico e o *status* da gestão de recursos humanos nas organizações neozelandesas, Rasmussen, Andersen e Haworth (2010) concluem que há uma forte tendência para a profissionalização da gestão de RH e os profissionais de RH apresentam níveis de formação e experiência adequados para se tornarem parceiros de negócios. Contudo, ainda há pouca evidência que a gestão de RH e seus profissionais desempenhem um papel significativo nas tomadas de decisões estratégicas. Quando se trata de

fazer parte da equipe de gerenciamento sênior e participar das decisões estratégicas, o *status* da área parece estar aquém, com poucos avanços na última década.

Estudos na Austrália mostram ainda, que esse *gap* entre o discurso e a realidade da gestão de recursos humanos impacta nas organizações, apresentando resultados negativos em termos de comprometimento, produtividade e satisfação dos funcionários, promovendo a resistência à mudança, bem como contribuindo para um relacionamento insatisfatório entre gestores e funcionários (GILL; MEYER, 2011). Os autores sugerem que antes de divulgar a política de RH os gestores de RH devem garantir que poderão cumprir sua retórica, devendo a organização, para tanto, assegurar às unidades de RH poder, tempo e recursos.

Ao analisar a realidade americana Kochan (2007) chama a atenção para o fato de que essa dificuldade em concretizar o tão anunciado potencial de maior *status*, influência e resultados tem refletindo numa crise de confiança e perda de legitimidade para o profissional de RH. Inclusive, alerta o autor, a busca por essa parceria com a cúpula estratégica da organização tem feito com que os profissionais de RH não só se alinhem mais com os interesses e objetivos da organização (em detrimento das expectativas dos funcionários), como também tenham a sua capacidade de oferecer uma perspectiva independente nas suas políticas e práticas comprometida. A reconstrução dessa confiança passaria, então, pelo fortalecimento da capacidade do profissional de RH de questionar os valores dominantes e conseguir um maior equilíbrio entre as necessidades e interesses da empresa e dos funcionários, apoiando ganhos mútuos para as partes envolvidas.

No setor público brasileiro essa questão não se apresenta de forma diferente. De fato, a gestão de recursos humanos nesse setor tem sido marcada por uma série de descontinuidades e dificuldades na estruturação dos seus sistemas, muitas vezes sequer sendo tema da agenda de governo (CARVALHO et al., 2009; PIRES et al., 2005). A sucessão de reformas desconexas ou que não tiveram continuidade também contribuíram para criar um clima de confusão, desconfiança, cinismos e resistência à mudança nessa área (OCDE, 2010), como mostram os estudos a seguir.

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) ao estudar o perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal, identificou que as principais atividades desenvolvidas pelos dirigentes que participaram da pesquisa eram de natureza operacional. Um percentual superior a 80% dos dirigentes relacionou como atividades que mais exerciam: atendimento aos servidores, análise e despacho de processos, gerenciamento da equipe, acompanhamento e aplicação de atos normativos de RH, acompanhamento da folha de pagamentos e gerenciamento de informações cadastrais

(BRASIL, 2000a).

Observou-se ainda, que essas atividades estão entre as que mais consomem o tempo desses dirigentes, e que estes têm como seus principais clientes os servidores e não os gestores, como se esperaria do profissional que atuasse de forma estratégica. O novo perfil do dirigente de RH parece realmente não estar muito claro para o grupo: a descentralização da responsabilidade pelo gerenciamento de RH para os gestores não constou entre as cinco primeiras tendências na área de RH elencadas pelos dirigentes (BRASIL, 2000a).

Em estudo realizado com as Instituições Federais de Ensino Superior, observou-se a inconsistência e a falta de alinhamento entre as políticas de recursos humanos dessas instituições e as estratégias decorrentes do planejamento organizacional, além da dificuldade em adotar novas técnicas de gestão, resultando numa defasagem do setor público em relação aos novos paradigmas de recursos humanos (OLIVIER, 2001).

Constatou-se ainda, que: a área de RH dessas instituições é vista como um centro de custo e não de investimentos; em termos de participação no nível estratégico de decisões esse setor está relegado a um segundo plano; e a legislação relativa à área de RH é muito volumosa, o que por muitas vezes acaba por determinar a formação (em Direito) dos profissionais que são indicados a assumirem a coordenação da área, reforçando uma atuação voltada para cumprimento de leis e normas, prioritariamente. A atuação segmentada das áreas funcionais que compõem as universidades, com cada unidade definindo seus propósitos e políticas de forma dissociada uma das outras, também foi apontada como um fator que contribui para impedir a ação de RH em processos voltados para o desenvolvimento organizacional (OLIVIER, 2001).

Em pesquisa realizada com os Ministérios e a Casa Civil da Presidência da República, em 2008 (dois anos após a publicação do decreto que introduziu o conceito de gestão por competências no setor público federal), a então Secretaria de Recursos Humanos[3] (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) constatou, entre outros, que a implementação do modelo estava fundamentada mais no discurso que na definição de metas sistemáticas e que a área de RH desses órgãos apresentava pouca legitimação política para implementar o modelo (BRASIL, 2009a, 2009b).

Ao analisarem a implantação do modelo de gestão por competências nas agências de regulação do governo federal, Fonseca e Meneses (2011) identificaram que nenhum dos órgãos possui o modelo consolidado. Apenas duas agências implantaram a gestão por

[3] Atualmente denominada Secretaria de Gestão Pública.

competências, contudo a implantação se restringiu aos processos de capacitação e de avaliação, não envolvendo o sistema de RH como um todo, conforme orientam estudiosos do modelo (ver: BRANDÃO; BAHRY, 2005; CARBONE et al., 2005; ZARIFIAN, 2001). Observaram ainda uma diversificação entre as agências na adaptação do modelo.

Estudo realizado com uma empresa pública do setor bancário revela que embora essa organização estivesse em processo avançado de implantação do modelo de gestão por competências, as práticas vigentes de gestão de pessoas não forneciam a base necessária à adoção e sustentação desse modelo. A pesquisa revelou deficiências no processo de comunicação das estratégias da instituição, a aplicação de critérios subjetivos e muitas vezes políticos de promoção, desconexão entre os conteúdos dos treinamentos e as práticas de trabalho e a inexistência de um sistema formal de avaliação de desempenho, entre outros (CASTRO; KILIMNIK; SANT'ANNA, 2008). Embora estivesse implantando um modelo moderno de gestão de pessoas – gestão por competências – a instituição não apresentava as condições favorecedoras a uma maior efetividade desse modelo, concluem os autores.

A exemplo do que se constata no setor empresarial, estudos que analisam a atuação estratégica do setor de RH no âmbito público mostram que as atividades operacionais ocupam grande parte do tempo dos gestores de RH (NASCIMENTO; SIMÕES, 2011) e que os servidores apresentam dificuldade em perceber as iniciativas da área de RH e reconhecer sua importância para a melhoria da gestão de recursos humanos (FERRAZ; ROCHA, 2011).

Ao analisarem como a estrutura organizacional da área de RH e seus agentes impactam sobre a gestão e sobre o alcance dos objetivos desse subsistema em uma instituição pública federal Moura, Dias e Silva Júnior (2013) constatam a existência de traços burocráticos rígidos na estrutura da área, com a presença de componentes patriarcais na gestão aplicada, e um agente "sufocado" pelo trabalho, com pouco espaço para reflexão sobre a sua ação e sobre o que significa uma gestão estratégica de recursos humanos. Os autores mostram que a configuração organizacional-administrativa dessa unidade compromete a transição da gestão de RH de operacional e reativa para uma gestão mais estratégica e proativa.

Embora esta pesquisa tenha como área de interesse o setor público federal, observa-se que a situação nas esferas estadual e municipal não é diferente. Na esfera estadual os estudos de Abrucio (2005) e de Marconi (2006) ilustram a importância da gestão de recursos humanos para o setor público estadual, ao mesmo tempo em que fazem um diagnóstico preocupante.

No estudo que mapeou a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, feito para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), Abrucio (2005) indicou a gestão dos recursos

humanos como o maior problema e o primeiro e mais importante desafio estratégico à reforma administrativa nesses governos, pela sua transversalidade junto a outras variáveis também essenciais à modernização do Estado.

Em sua análise sobre o estágio das políticas de recursos humanos desenvolvidas nos estados brasileiros, apresentada durante o Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados, realizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), Marconi (2006) identifica algumas ações bastante sofisticadas, porém ainda pontuais. O estudo conclui que a maioria dos estados se encontra em um estágio de estabelecimento de uma política de RH, contudo se isso representa uma demonstração da disposição e preocupação com a melhoria da gestão de RH, tais iniciativas muitas vezes são isoladas e estão desvinculadas dos objetivos organizacionais.

Muitas vezes, durante o processo de modernização dos órgãos públicos estaduais, observa-se, também, a opção em priorizar outras áreas (tecnologia e infraestrutura, por exemplo) em detrimento da área de RH, impedindo que esse setor atue no mesmo ritmo e direção que as demais unidades organizacionais (SILVA; FADUL, 2007).

Na esfera municipal o quadro é ainda mais crítico. Em 2004 e 2006 foram realizadas pesquisas com os municípios brasileiros com o objetivo de avaliar a capacidade gestora de recursos humanos das secretarias municipais de saúde. O primeiro estudo, com 206 municípios com mais de cem mil habitantes, mostrou uma expressiva participação de gestores com nível médio de escolaridade e uma ação centrada nas atividades relativas à administração de pessoal. A segunda etapa da pesquisa, com 755 municípios com menos de cem mil habitantes, identificou que 74% das secretarias de saúde dos municípios sequer tinham um responsável específico pelos recursos humanos (BRASIL, 2004, 2006a).

Assim, conforme evidências empíricas apontadas nos estudos apresentados nesta seção constata-se a existência de duas realidades simultâneas e contraditórias – discurso e prática - em relação à implementação dos novos modelos de gestão de RH e principalmente em relação à sua atuação como área estratégica, seja no setor privado, seja no setor público.

Essa tensão - contradição entre discurso e prática - vem sendo tratada como um paradoxo organizacional que coloca os indivíduos e as organizações diante de experiências simultâneas e contraditórias (LEANA; BARRY, 2000; LEWIS, 2000; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004), que, se não tratadas podem contribuir para a incidência de *stress*, frustrações, ansiedades e resistências no ambiente da organização, mas se gerenciadas e discutidas, podem atuar como um gatilho para a mudança organizacional e favorecer um clima de confiança, aprendizagem e participação (ARGYRIS; SCHÖN, 1974; KETS DE

VRIES, 1995; LEWIS, 2000).

Contudo, o que se observa nos estudos que tratam da contradição entre o discurso e prática de RH (a exemplo de ASHTON; HAFFENDEN; LAMBERT, 2004; BRASIL, 2000a; CANÇADO et al., 2005; CÉSAR; BIDO; SAAD, 2007; DIAS; LOPES; DALLA, 2007; FIGUEIREDO et al., 2008; LACOMBE; TONELLI, 2001; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010 entre outros) é que esses apenas descrevem o 'como' tal fenômeno ocorre, ou seja, descrevem um padrão que se repete e mostram que se a gestão de recursos humanos continuar assim isso pode trazer prejuízos para a área. Mas são poucos os estudos que tratam do 'por que' tal contradição ocorre, ou seja, estudos que identifiquem o que está contribuindo para essa contradição e que permitam consequentemente, intervir e reverter essa situação.

Percebe-se ainda que grande parte dos estudos é desenvolvida a partir do pressuposto de que é possível o estabelecimento de objetivos claros e a definição de planos de ação que garantirão a realização dos objetivos, ficando implícita a suposição de uma potencial relação causal. É a abordagem estratégica que tem orientado esses estudos, sob o pressuposto de que, a partir de um processo de decisão racional e proativo que oriente a gestão das políticas e práticas de RH, é possível identificar e desenvolver os comportamentos que levarão ao alcance da estratégia organizacional (LEGGE, 2005; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Contudo, muito do comportamento organizacional expressa os conflitos inconscientes, os medos e anseios de cada indivíduo que as integram. Dessa forma, os modelos que têm a ação racional como algo certo se mostram cada vez mais incapazes de compreender os fenômenos organizacionais e ineficazes em suas intervenções e nos processos de mudança, de modo que "[...] a busca pela figura ideal do tomador racional de decisões pode ser uma ilusão e os modelos tradicionais de decisão e organização parecem ser insuficientes para orientar os gestores no labirinto de paradoxos que compõe a vida organizacional" (KETS DE VRIES, 1995, p. 2, tradução nossa).

Além disso, lógicas institucionais – sistemas de crenças e práticas considerados tacitamente verdadeiros e moralmente imperativos - orientam e moldam as ações individuais e organizacionais (BOXENBAUM; BATTILANA, 2005; FRIEDLAND; ALFORD, 1991; SCOTT, 1987). Ao invés de escolhas estratégicas conscientes, esclarecem Dimaggio e Powell (1983), pressuposições, roteiros e esquemas profundamente enraizados e tidos como certos motivam a ação dos atores organizacionais.

Assim, a ênfase em como a definição de objetivos claros e de planos de ação pode contribuir para a identificação e o desenvolvimento dos comportamentos necessários à implementação da estratégia organizacional não é a abordagem mais adequada para o estudo

de paradoxos. Longe de ocorrer de forma automática, a implementação de políticas e práticas é um processo complexo que envolve aspectos técnicos, sociais e culturais.

As abordagens tradicionais supõem que os elementos que compõem a estrutura formal da organização (departamentos, cargos, programas) são ligados por objetivos explícitos e políticas que compõem uma teoria racional de como e com que fim as atividades devem ser combinadas/ajustadas. A ideia prevalecente é de que as organizações funcionam de acordo com o planejado: "[...] a coordenação é uma rotina, as regras e procedimentos são seguidos e as atividades estão em conformidade com as prescrições da estrutura formal". Assim, a coordenação e o controle das atividades são considerados as dimensões críticas para o sucesso das organizações (MEYER; ROWAN, 1977, p. 342, tradução nossa). Portanto, a ênfase está no ambiente técnico e na compreensão de que o sucesso organizacional está associado ao controle da eficiência e eficácia dos processos técnicos (SCOTT; MEYER, 1991).

No entanto, muitos dos programas, das políticas e procedimentos das organizações são impostos pelas leis, pela opinião pública, pelo conhecimento legitimado no sistema educacional etc. Esses elementos constituem poderosas manifestações de regras institucionais que atuam como mitos fortemente racionalizados e obrigatórios a determinadas organizações. As organizações não só incorporam esses mitos, independente do seu impacto nos resultados organizacionais, mas também mantém a aparência de que esses funcionam, como forma de obter legitimidade no seu campo de atuação e garantir assim sua sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977). Considera-se, nessa perspectiva, o ambiente institucional, caracterizado por regras, crenças e exigências as quais as organizações se conformam visando a obter apoio e legitimidade (SCOTT; MEYER, 1991), implicando em resultados diferentes daqueles planejados nos processos decisórios. Nas ações planejadas de mudança os valores e crenças compartilhados na organização influenciam tanto no reconhecimento da necessidade dessa mudança, como também na forma como essa será conduzida, dificultando ou favorecendo a assimilação de novas práticas (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; FERNANDES, 1999).

Estudiosos como Boon et al. (2009), Boselie, Paauwe e Richardson (2003), Lee (2011), Lacombe e Chu (2008), Oliveira e Pádua (2012), Paauwe (2004; 2009), Paauwe e Boselie (2003, 2007) e Wright e McMahan (1992) têm trazido um novo olhar sobre essa questão, ao analisarem a gestão de RH sob uma perspectiva contextual, investigando como os arranjos institucionais limitam e influenciam a definição e implementação das políticas e práticas de RH. Essa análise mostra-se necessária inclusive para a compreensão do papel das práticas da gestão de RH na gestão estratégica. Allen e Wright (2007) ressaltam que o uso de teorias alternativas, a exemplo da perspectiva institucional, fornece novas lentes através das quais os

pesquisadores podem chegar a novos *insights* e ideias e, consequentemente, ampliar o conhecimento sobre a natureza estratégica da gestão de recursos humanos.

Paauwe (2004, p. 40, tradução nossa) lembra que frequentemente as perspectivas econômica e gerencial levam mais em conta a orientação racional-instrumental, contudo no campo da gestão de RH outras categorias de ação social baseadas em valores, afetos e tradições estão em jogo. Os "quatro tipos de ação social[4], e suas racionalidades e valores são particularmente relevantes na definição das políticas e práticas da GRH", conclui o autor.

A abordagem institucional tem se destacado nos estudos organizacionais pelo seu potencial analítico e sua visão holística, que aumentam sua capacidade de explicação dos fenômenos organizacionais complexos (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005; LEE, 2011; MACHADO-DA-SILVA et al., 2003; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; PAAUWE, 2004; SCHOMMER, 2003; SCOTT, 2008a; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Paauwe (2004, 2009) esclarece que os estudos sobre a gestão estratégica de RH e as tentativas de mensurar essa contribuição merecem algumas observações: esse campo de estudo é dominado por acadêmicos e consultores americanos; pouca atenção tem sido dada ao estudo de como as práticas e políticas de RH são moldadas e quais são os fatores que estão influenciando nesse processo (o foco tem sido nos tipos de práticas relacionadas a um melhor desempenho); e apresentam uma visão limitada sobre desempenho, mais ligada a uma perspectiva econômica. O autor defende que a teoria institucional oferece uma base teórica completa para a inclusão do contexto no estudo da gestão de recursos humanos e uma maneira de explorar os efeitos do contexto sobre as práticas e políticas de RH.

Assim, a abordagem institucional destaca-se como uma perspectiva teórica relevante para compreender os determinantes não-estratégicos das práticas de gestão de RH, ou seja, aqueles determinantes que não são o resultado de um processo de tomada de decisão proativa, mas que impedem a coordenação das práticas de RH em direção a um fim estratégico (WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

> [...] ver as organizações como instituições significa que as organizações têm

[4] Paauwe refere-se à tipologia de ação social de Max Weber: a ação racional no tocante aos fins, na qual a ênfase está na ação social direcionada para a adequação das condições, recursos e meios aos fins escolhidos (ação consciente, calculada e deliberada); a ação racional com relação a um valor, quando a fé em um determinado valor motiva a ação; a ação afetiva, derivada de estados emotivos do agente; e a ação tradicional, baseada em costumes e tradições (ALVES, 2003).

> uma história, uma cultura, um conjunto de valores, tradições, hábitos, rotinas e interesses. Isso contrasta com a visão econômica ou burocrática das organizações que vê as organizações como instrumentos racionais para a realização de objetivos claramente definidos. Chamar as organizações de "instituições" significa que elas não são simplesmente caixas pretas que produzem bens e serviços, mas organizações humanas impulsionadas pela emoção e tradição [...] (JAFFEE, 2001, p. 227 apud PAAUWE, 2004, p. 41, grifo do autor e tradução nossa).

Seguindo essa lógica, as práticas de gestão de recursos humanos não seriam necessariamente o resultado de decisões racionais baseadas nos objetivos estratégicos organizacionais. Isso explicaria, por exemplo, a “natureza inercial” de algumas práticas de RH reconhecidamente ineficazes, mas que permanecem sendo realizadas, programas que são instituídos, mas não são implementados, bem como a adoção de práticas, independentemente da sua eficácia ou eficiência, motivadas pelo desejo de que as organizações sejam identificadas como modernas, ou que constem de pesquisas como melhores empresas para trabalhar ou sejam reconhecidas como empresas socialmente responsáveis.

De fato, evidências empíricas resultantes de algumas pesquisas (BOSELIE; PAAUWE; RICHARDSON, 2003; LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003) mostram que forças institucionais isomórficas podem impactar na implementação das políticas e práticas da gestão de RH e nos resultados alcançados. Ganha ênfase no estudo da gestão de recursos humanos, portanto, o conceito de isomorfismo institucional, fenômeno pelo qual as organizações são estruturadas a fim de se adequarem ao mesmo conjunto de requisitos ambientais em busca de legitimidade institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Destaca-se ainda, o reconhecimento do poder das pessoas como agentes de mudanças e de desinstitucionalização (PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2007). Apesar de a agência ser uma questão que ainda suscita discussão na Teoria Institucional, alguns estudiosos analisam o processo de institucionalização como resultado de uma escolha e não como uma reprodução irrefletida. Embora reconheçam que os processos de institucionalização trazem estabilidade, legitimidade e homogeneidade, Boon et al. (2009), Kostova e Roth (2002) e Oliver (1991, 1997), entre outros, mostram a possibilidade de a abordagem institucional acomodar uma variedade de respostas estratégicas ao ambiente institucional quanto ao grau de escolhas e ação frente às restrições e expectativas institucionais. Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005, p. 27, inserção nossa) reconhecem que “toda instituição é condição para as estruturas sociais e para a agência [...] [e que a adesão] a um padrão social pressupõe interpretação e, como tal, implica escolha e ação”.

O estudo, portanto, foca não apenas as influências determinísticas do contexto institucional, mas também a tomada de decisão da gestão de RH. A questão da capacidade de agência é importante para que se identifiquem os agentes que estão influenciando na definição das políticas e práticas de RH e qual o espaço de manobra da área nessas questões. Na última década esse tema tem recebido maior atenção, com a introdução do conceito de empreendedorismo institucional, que enfatiza a importância da agência nos processos institucionais, (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008), como será aprofundado na seção 2.3.2.

Ressalte-se ainda, como Powell (1991) chama a atenção, que vários atores, entre eles o governo, como é o caso em estudo, muitas vezes exercem a sua influência de forma parcial, inconsistente ou por um período curto de tempo. Portanto, não se deve analisar o setor público como se a obediência às regras e normas fosse algo tomado como certo e garantido. Ao legislar sobre determinadas políticas o governo pode não regulamentar ou não obrigar a implementação efetiva da política, como consequência essas políticas podem ser introduzidas, mas não serão reproduzidas, ou ainda podem ser adotadas por um curto período de tempo, até que sua fonte de sustentação normativa se desgaste. Assim, essas práticas podem se tornar fracamente institucionalizadas. Scott (2008a) destaca ainda, que tais exigências podem estar suscetíveis à interpretação, manipulação, revisão e elaboração de quem está sujeito a elas, ressaltando o papel da agência nos processos de institucionalização.

Outro tema importante dentro da abordagem institucional é o papel do discurso nos processos de institucionalização. Phillips, Lawrence e Hardy, (2004) acreditam que a institucionalização ocorre essencialmente por meio de discursos, que afetam a ação ao produzirem instituições que constrangem e permitem a realização de determinadas ações na organização. Assim, é por meio da análise desses discursos que é possível mostrar as condições sob as quais o processo de institucionalização acontece.

A dimensão discursiva tem sido apresentada como crucial nas pesquisas que tratam do empreendedorismo institucional (a exemplo dos trabalhos de MUNIR; PHILLIPS, 2005; PHILIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004 e SEO; CREED, 2002), considerando que os empreendedores institucionais desenvolvem e comunicam uma visão com o intuito de convencer os atores organizacionais da necessidade da mudança e mobilizar aliados para apoiá-la (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008).

Ir além dos aspectos racionais e técnicos envolvidos na definição de políticas e práticas

de RH, portanto, pode trazer novos *insights* sobre as forças que têm contribuído para a frustração da implementação dessas políticas e práticas nas organizações.

Assim, diante de tais constatações – (1) uma área que, apesar de estar gerindo o que é mais importante para a consolidação de uma organização competitiva, não consegue se colocar como estratégica, e (2) uma prática que não espelha o discurso presente na literatura da área, na academia e nas organizações – e, considerando ainda (3) a adoção recente da abordagem institucional como *insight* teórico para explicar essa contradição na área de RH e (4) como observado na seção introdutória deste capítulo, que o setor público federal constitui um *lócus* no qual se constata o fenômeno da contradição entre o discurso e a prática de RH, é que se coloca **a pergunta de pesquisa**: qual a influência dos mecanismos institucionais isomórficos na contradição entre o discurso e a prática da área de recursos humanos do setor público federal brasileiro?

Para responder à questão de pesquisa foi analisada a gestão de recursos humanos adotada em órgãos do setor público federal do Poder Executivo, com ênfase no modelo de gestão por competências, introduzido pelo Decreto nº 5.707/2006 como elemento orientador da gestão de RH na esfera pública federal (BRASIL, 2006b). O estudo foi realizado com as unidades de RH dos órgãos da administração indireta[5] que integram o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) da administração pública federal (Anexo A). O SIPEC reúne todas as unidades organizacionais responsáveis pelas atividades de gestão de recursos humanos nos ministérios, nas autarquias e fundações. Criado na década de 70 pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970), o Sistema tem como funções básicas: "a classificação e a redistribuição de cargos e empregos, o recrutamento e a seleção, o cadastro e a lotação, o aperfeiçoamento e a legislação de pessoal" (PIRES et al., 2005, p. 10) e é coordenado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (ver mais detalhes no capítulo 3 deste estudo).

Amparada pelo arcabouço teórico que está descrito no capítulo 2 deste estudo, a análise da influência de mecanismos isomórficos institucionais na contradição entre o discurso e prática da gestão de RH, estará orientada pela hipótese de que "as pressões institucionais atuam de forma diferente sobre o discurso e a prática". Tal proposição será aprofundada no Capítulo 3.

[5] Compõe a Administração Indireta na esfera federal do Poder Executivo o conjunto de entidades que, vinculadas a um ministério, presta serviços públicos ou de interesse público, compreendendo as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2011).

1.3 Objetivos de pesquisa

Para que o problema de pesquisa seja alcançado, serão declarados nesta seção os objetivos do estudo.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é analisar se a influência de mecanismos isomórficos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de RH no setor público federal brasileiro tem contribuído para a contradição entre o discurso e a prática dessa área.

1.3.2 Objetivos específicos

São objetivos específicos:

a) analisar o discurso que orienta as práticas das unidades de recursos humanos dos órgãos públicos federais da administração indireta e que integram o SIPEC;
b) analisar as práticas das unidades de recursos humanos desses órgãos;
c) analisar os mecanismos isomórficos institucionais que estão influenciando na formulação de políticas e práticas de gestão de RH desses órgãos públicos federais;
d) analisar as respostas desses órgãos às pressões institucionais (homogeneidade e diferenças);
e) descrever o perfil do dirigente de RH no setor público federal, identificando, inclusive, suas crenças em relação ao seu papel, à área de RH e aos modelos de gestão de RH;
f) analisar o grau e a prevalência de convergência e divergência entre o discurso e a ação das unidades de recursos humanos desses órgãos públicos federais;
g) esboçar um modelo científico, à luz da teoria institucional, do conflito entre discurso e prática no contexto de gestão de RH no setor público federal;
h) apontar sugestões quanto às medidas que provavelmente deveriam ser tomadas para remediar a contradição entre discurso e prática na gestão de recursos humanos do setor publico federal.

1.4 Justificativa e contribuição do estudo

A gestão de recursos humanos e a gestão pública são temas que desafiam os gestores e os acadêmicos, pela complexidade que cada um traz em si. O primeiro, como visto na seção introdutória deste capítulo, vem passando por uma fase de grande mudança, com a redefinição dos seus papéis e de suas responsabilidades. O segundo por estar vivenciando já há algumas décadas um movimento de modernização, com forte impacto na sua forma de gestão (ver subseção 2.2.4).

A área de recursos humanos tem sido colocada como estratégica não só para que a organização se firme como competitiva, mas, também, como imprescindível à sua sobrevivência. A importância da gestão de recursos humanos nas organizações é constatada pelo aumento da quantidade de publicações e estudos sobre o tema, assim como pelo número expressivo de consultorias oferecendo serviços relacionados à área, bem como pelo discurso predominante nas organizações (BROCKBANK, 1999; DEMO et al., 2011; FISCHER, 1998; GUBMAN, 2004; GUEST, 2011; HENDRY; PETTIGREW, 1990; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004; RHINOW, 2001; ULRICH, 1998, 2003).

Demo et al. (2011), com base nos dados dos censos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), destacam a clara evolução do número de grupos de pesquisa em gestão de pessoas – de zero em 2000 para 109 grupos em 2010 - e da produção científica, técnica e de assessoria sobre essa área – de 33 produções em 2000 para 1.309 produções em 2008. Tais índices ilustram um interesse crescente no Brasil pela área.

Já o tema gestão pública tem sua relevância pelas transformações que esse setor vem sofrendo e que evidenciam a necessidade de se avançar na ciência da gestão de organizações pública, com o desenvolvimento de modelos de gestão adequados à lógica da administração pública, que considerem os conflitos e interesses próprios dessa esfera, e que estejam alinhados à demanda da sociedade por políticas públicas adequadas e serviços de qualidade (BERGUE, 2005; COUTINHO; CAMPOS, 1996; FITTIPALDI, 2002; MARCONI 2010).

Igualmente no setor público a área de recursos humanos tem sua importância reavaliada e assume um papel de destaque na modernização da gestão pública (ABRUCIO, 2005; AMARAL, 2006; BERGUE, 2005; COUTINHO; CAMPOS, 1996; FREITAS; JABBOUR, 2010; GALVÃO; REIS, 1997; LEVY, 1997; MARTINS; EMMENDOERFER, 2008; NOGUEIRA; SANTANA, 2000; OCDE, 2001, 2010; ONU, 2006; PACHECO; 2002; SCHIKMANN, 2010; VALLEMONT, 1996), a partir do entendimento de que “como sujeito da mudança, o fator humano é aquele que traduz os princípios em prática, dinamiza os

processos de inovação, aciona os mecanismos, cria e interage, ou seja, é o eixo de transformação do Estado e do setor público" (GALVÃO; REIS, 1997, p. 3).

As competências e o investimento no servidor público passam a ser, portanto, fatores críticos para a melhoria do serviço público (AMARAL, 2006), sem mencionar que "as pessoas, especialmente em organizações públicas, são um ativo essencial – o professor, o policial, o médico, o juiz, etc.-, não sendo admissível, sobretudo sob a perspectiva dos contribuintes e usuários, uma alocação e utilização ineficiente desses recursos" (BERGUE, 2005, p. 284).

Reconhecer as pessoas como elemento central para a organização requer do gestor público a necessidade de refletir sobre as práticas vigentes e os valores que estão por trás dessas práticas, de forma a ajudar a compreender a dinâmica que afasta as pessoas dessa posição central e os motivos pelos quais esse discurso não se concretiza (BERGUE, 2010).

Além disso, a busca por modelos pautados por resultados implica na ruptura com determinados padrões gerenciais em vigor e no profundo repensar de outros aspectos decorrentes da formação histórica da administração pública e de traços culturais próprios desse setor. Esse contexto contribui para a "geração de um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas nas organizações públicas" (SCHIKMANN, 2010, p. 13).

"A GRH é um dos instrumentos de gestão mais eficazes para melhorar a eficiência e o rendimento no setor das administrações públicas. A melhoria da GRH [...] permitirá às organizações de serviço público serem mais eficazes e eficientes" destaca o artigo apresentado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a partir de pesquisa realizada com seus países-membro (OCDE, 2001, p. 65). Abrucio (2005) acrescenta que a gestão dos recursos humanos constitui o primeiro e mais importante desafio estratégico para reforma administrativa no setor público por ser o elemento humano essencial para transformar a gestão.

A opção por estudar o âmbito federal do setor público justifica-se por este apresentar um sistema de gestão de RH mais bem estruturado (em comparação aos níveis estadual e municipal), assim como pelo fato de que, de modo geral, suas práticas de gestão servem como modelo inspirador para os governos estaduais e municipais brasileiros (OCDE, 2010), exercendo um papel de indutor de mudanças (ABRUCIO, 2007).

Contudo, apesar da relevância do setor público e da importância que esse movimento de modernização alcançou nas últimas décadas, a literatura acadêmica sobre esse tema ainda é escassa. Frumkin e Galaskiewicz (2004) denunciam que o desinteresse em estudar as peculiaridades do setor público parece ser uma característica da literatura que trata das teorias

organizacionais. Há uma carência de pesquisas e estudos acadêmicos também em gestão de recursos humanos no setor público (AMARAL, 2010; BROWN, 2004; MARTINS; EMMENDOERFER, 2008; SAID; HIGGINS, 2005), que apoiem o desenvolvimento de teorias de gestão de RH voltadas para a administração pública, considerando inclusive o tamanho e a importância dessa força de trabalho, que no Brasil representa nada menos que 578.325 servidores públicos federais civis ativos[6] (BRASIL, 2013b).

Outro aspecto que vale a pena destacar é que as contradições entre o discurso e a prática nas organizações têm despertado o interesse da academia, não apenas na área de RH (ver estudos em outras áreas: AGUIAR; MELLO JÚNIOR, 2006; ÄHLSTRÖM, 2010; AMARAL FILHO, 2006; AMARAL FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2006; GUERREIRO; FREZATTI; CASADO, 2006). Esse fenômeno tem sido colocado como um paradoxo organizacional (BOSELIE; BREWSTER; PAAUWE, 2009; LEWIS, 2000; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004) com implicações, inclusive, para a saúde e satisfação das pessoas no trabalho (KETS DE VRIES, 1995; LACOMBE; TONELLI, 2004; SILVA; VERGARA, 2003).

Boselie, Brewster e Paauwe (2009) esclarecem que, se as questões sobre dualidades, paradoxos e ambiguidades têm dominado a literatura sobre gestão de recursos humanos nos últimos trinta anos e, embora cada vez mais se venha descobrindo evidências sobre essas questões, esse é um debate que ainda está em curso.

É importante ressaltar ainda que o paradoxo discurso-prática na área de gestão de recursos humanos tem sido apontado como fator significativo para o baixo comprometimento (DEMO et al., 2011), desmotivação e insatisfação dos funcionários, impactando negativamente no desempenho organizacional (KHILJI; WANG, 2006), contribuindo para uma maior resistência à mudança e interferindo na qualidade da relação entre gestores e funcionários (GILL; MEYER, 2011), o que ratifica a relevância desta pesquisa. Ainda sobre o discurso organizacional, são poucos os estudos preocupados em identificar e demonstrar sua influência nos fenômenos de institucionalização (CORAIOLA, 2006).

Registre-se, também, que a literatura (nacional e internacional) sobre o tema RH é pródiga em recomendações e prescrições, contudo "é absolutamente pobre em estudos específicos que reconheçam por meio da pesquisa aquilo que efetivamente as organizações adotam na gestão de suas relações com os empregados" (FISCHER, A. L., 2002, p. 20). Khilji e Wang (2006) defendem a necessidade de distinguir o que é intenção e o que de fato é

[6] Quantitativo dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo, âmbito em que foi aplicada esta pesquisa (posição em abril de 2013).

implementado na gestão de recursos humanos, de forma que os estudos possam explicar a real situação nas organizações.

Não basta, contudo, apenas reconhecer o que está sendo adotado, mas entender o porquê isso ocorre, ou seja, reconhecer os processos que estão determinando as políticas e práticas de RH. Essa preocupação parece não estar presente em grande parte dos estudos que analisam esse dilema vivenciado pela área de RH, a exemplo dos trabalhos de Ashton, Haffenden e Lambert (2004), Brasil (2000a), Cançado et al. (2005), César, Bido e Saad (2007), Coda et al. (2009), Dias, Lopes e Dalla (2007), Figueiredo et al. (2008), Lacombe e Tonelli (2001) e Tanure, Evans e Cançado (2010) que constatam essa problemática, mas não investigam o que está por trás desse comportamento, ou seja, as razões que estão obstruindo a transição da área de RH de papel operacional para papel estratégico nas organizações. Esses estudos podem ser considerados mais descritivos que explicativos.

Nesse sentido o estudo das políticas e práticas de gestão de RH sob a ótica da Teoria Institucional, além do fato de ser ainda pouco explorado pela academia (LACOMBE; CHU, 2008; LEGGE, 2005, PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992), assim como o é a contradição entre o discurso e a prática de RH no setor público (a maioria das pesquisas analisa a realidade empresarial), pretende avançar na construção do conhecimento na área de gestão de RH, visto que o objetivo é tratar do ‘por que’ tal contradição ocorre. Ao mesmo tempo a pesquisa em RH pode se beneficiar ao reconhecer os outros processos (não-estratégicos) que determinam as práticas dessa área.

Ressalte-se também a importância da abordagem institucional no estudo e análise das organizações públicas. Frumkin e Galaskiewicz (2004) defendem que os órgãos governamentais sejam estudados não apenas pelo seu papel central na geração de pressões institucionais, mas também como organizações sujeitas aos mesmos tipos de pressões que ajudam a desencadear. Os resultados da pesquisa dos autores mostram inclusive, que as organizações governamentais são mais vulneráveis aos três tipos de forças institucionais isomórficas do que as demais organizações.

Schommer (2003, p. 103) destaca que o tema mudança tem ganhado espaço na abordagem institucional, constituindo um momento oportuno para estudar o processo de transformação pelo qual a gestão pública vem passando desde os anos 80. A busca pela excelência nos resultados tomou conta também do setor público, fazendo com que práticas, estruturas e processos organizacionais que deram certo em determinadas culturas e contextos fossem adaptadas e aplicadas em vários países, inclusive o Brasil. Contudo, alerta a autora, “Estados nacionais, organizações e gestores não são esponjas que absorvem tudo ou bonecos

que apenas seguem padrões, mas atores que respondem a mudanças guiados por instituições existentes". Faz-se necessário ampliar o quadro analítico das pesquisas organizacionais voltadas para a gestão pública e considerar a herança institucional e as mudanças exigidas nas transformações propostas para esse setor.

Por fim, a escolha desses temas também tem motivação pessoal. A autora deste estudo trabalha na área de RH de uma instituição pública federal há aproximadamente vinte anos, tendo acompanhado, portanto, não só o movimento de modernização da gestão pública de uma forma geral, mas também as tentativas do governo federal de implementar um novo modelo de gestão de recursos humanos. Assim, compreender melhor como a área de RH se desenvolve na esfera pública, como responde a esse novo contexto, e que questões estão interferindo no desenvolvimento do trabalho dessa área, constitui interesse e desafio pessoal.

Além disso, esta pesquisadora acredita na viabilidade da adoção de um modelo de gestão de RH para o setor público cujas ações não estejam voltadas simplesmente para as funções operacionais da área, mas que estejam alinhadas ao propósito da organização e à sua missão maior que é prestar serviços adequados e de qualidade aos cidadãos.

O aprofundamento do estudo do tema gestão de RH na administração pública sob a perspectiva institucional pode contribuir para a discussão do que há de peculiar nesse campo e, consequentemente, para a construção de um conjunto de conhecimentos característicos da gestão "pública" de recursos humanos. A pesquisa pode gerar ainda novos *insights* e informações úteis aos dirigentes de recursos humanos, que os levem a uma maior compreensão do paradoxo discurso *versus* prática e, consequentemente, indique diretrizes sobre como gerenciar esse conflito, de modo que se alcancem as mudanças que se impõem como necessárias para que a área de RH de fato atue de forma estratégica. Assim, espera-se que o estudo gere subsídios para as políticas públicas voltadas para a valorização do servidor público e, consequentemente, para a melhoria na prestação de serviços, assim como para a elevação da capacidade de gestão de políticas públicas de forma geral.

Como defende Schommer (2003), sob a perspectiva institucional não apenas amplia-se o quadro analítico para a compreensão dos fenômenos organizacionais que compõem o campo da gestão pública, podendo trazer resultados relevantes para a prática organizacional, como há a possibilidade de se avançar na teoria, no que se refere ao tratamento da questão da mudança na abordagem institucional, considerando que o setor público brasileiro constitui um campo fértil para a pesquisa, pelas transformações vivenciadas nas últimas décadas.

1.5 Definição dos termos

Como alerta Vergara (2010, p. 27), “um mesmo termo pode ter significados diferentes para diferentes pessoas e contextos” assim, buscando garantir um entendimento comum, serão definidos neste estudo os termos ‘discurso’ e ‘prática’.

O discurso tem sido estudado nas mais variadas disciplinas e a partir de diferentes perspectivas, contribuindo para definições ambíguas, conflitantes e sobrepostas (FAIRCLOUGH, 2001; GRANT et al., 2004; IÑIGUEZ, 2004; MACHADO, 2008; MAINGUENEAU, 1997). O termo prática também está sujeito a várias interpretações e tem sido usado a partir de diferentes abordagens, ênfases e pressupostos (SIMPSON, 2009). Além disso, discurso e prática são expressões muito empregadas na linguagem cotidiana, com significados variados, o que ratifica a importância da sua conceituação.

Nesta pesquisa pretende-se adotar a definição de “discurso organizacional” proposta por Grant et al. (2004), que envolve os textos incorporados nas práticas de fala e escrita, nas representações visuais e nos artefatos culturais que criam a realidade organizacional na medida em que são produzidos, disseminados e consumidos.

Como será explicitado na Seção 2.1.2 deste estudo, o foco de interesse neste estudo é o “discurso-para-a-ação” (MATTOS, 2010, p. 10), portanto, o discurso enquanto ação estratégica. Ou ainda o que Habermas (2002) denomina ação comunicativa estratégica, na qual se busca conduzir o comportamento daquele a quem o discurso é dirigido.

Assim, é objeto de análise desta pesquisa o discurso sobre as políticas de gestão de recursos humanos do governo federal e dos órgãos públicos que integram o estudo, ou seja, aquele apresentado em documentos (leis, estatutos, normas, ofícios, relatórios), nos *sites* oficiais e nas falas dos respectivos dirigentes de recursos humanos.

A prática tratada nesta pesquisa refere-se às técnicas e metodologias de recursos humanos adotadas nos órgão públicos e que de fato são operacionalizadas, ou seja, se refere à atividade ‘real’ (do dia a dia)[7], aos discursos concretizados, ao que de fato foi apropriado pelos profissionais de RH.

O foco no estudo das práticas chama a atenção para “o que é que é feito, como é feito e como é possível que seja feito” (MESSNER; CLEGG; KORNBERGER, 2008, p. 70). Assim, enquanto o discurso está na dimensão ‘do que se pretende fazer’, ou seja,

[7] Alguns estudiosos (a exemplo de SEO; CREED, 2002) usam a expressão práxis para definir o que as pessoas fazem , ou seja, como executam uma atividade, contudo nesta pesquisa adotou-se o termo prática.

da ‘intenção’, a prática está na dimensão ‘do que ocorre', ou seja, do ‘realizado’.

Portanto, nesta pesquisa, para propósitos analíticos estas duas dimensões – o **discurso** e a **prática** de gestão de RH dos órgãos federais – serão tratadas separadamente, como recomendam Alvesson e Kärreman (2000b) de forma que seja possível descrever cada uma.

Antes de expor a hipótese, assim como descrever os procedimentos metodológicos, serão apresentadas no capítulo a seguir as bases teóricas que orientam a pesquisa e nas quais está baseada a hipótese.

2 Referencial teórico

Neste capítulo, serão abordadas as perspectivas teóricas que serviram de base para a compreensão da gestão de recursos humanos e para a análise da contradição entre o discurso e a prática constatada nessa área.

Assim, este capítulo está estruturado em quatro seções. A Seção 2.1 aborda a questão da contradição entre o discurso e a prática como um paradoxo presente nas organizações, inclusive detalhando como o discurso organizacional vem sendo tratado nos estudos organizacionais. A Seção 2.2 caracteriza a gestão de recursos humanos: descreve como o elemento humano tem sido visto nas organizações à luz das teorias organizacionais, descreve a evolução histórica da gestão de recursos humanos e do papel do profissional de RH, com destaque para a perspectiva contemporânea e as bases teóricas que apoiam os modelos de gestão de recursos humanos nessa perspectiva, e mapeia como o setor público tem vivenciado o movimento de modernização dessa área. Em seguida, na Seção 2.3, é apresentada a abordagem institucional, como principal referencial teórico a ser utilizado no estudo do fenômeno. Por fim, na Seção 2.4 destaca-se a relevância dessa abordagem na análise da gestão de recursos humanos.

2.1 Discurso e prática: um paradoxo organizacional

Inicialmente será apresentada a relação discurso-prática como um paradoxo organizacional, para então descrever como o discurso vem sendo abordado nos estudos organizacionais.

2.1.1 O paradoxo discurso *versus* prática

O desenvolvimento tecnológico crescente, a competição global e a diversidade da força de trabalho têm contribuído para revelar e intensificar os paradoxos organizacionais (LEWIS, 2000), bem como a busca cada vez maior por novas formas de organização e gerenciamento do trabalho tem colocado os indivíduos e as organizações diante de experiências simultâneas e contraditórias (LEANA; BARRY, 2000).

Tensões como velho/novo, controle/flexibilidade, indivíduo/grupo, qualidade/custo,

estabilidade/mudança, global/local, discurso/prática, autonomia/conformidade, passado/futuro, liberdade/vigilância (LEANA; BARRY, 2000; LEWIS, 2000; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004) estão presentes na vida organizacional e são exemplos de paradoxos organizacionais. Esses são temas que isoladamente são lógicos, mas que quando coexistem se tornam um absurdo. Mudança e pluralismo (de ideias, entre pessoas, dentro das organizações e entre essas) são estimulados por essas tensões paradoxais, "por isso, concepções de mudança como suave, linear e planejada desaparecem" (EISENHARDT, 2000, p. 704, tradução nossa).

O paradoxo emerge, portanto, quando existe uma tensão entre duas realidades opostas, "dois lados de uma mesma moeda". Paradoxos podem indicar uma variedade de elementos contraditórios (perspectivas, sentimentos, mensagens, demandas, identidades, interesses ou práticas); são socialmente construídos, a partir da tendência dos indivíduos de simplificar a realidade (cada vez mais complexa, ambígua e em constante mudança) por meio de percepções polarizadas; e só se tornam aparentes por meio da reflexão ou interação social (LEWIS, 2000, p. 761, tradução nossa).

Concomitante com a existência de ambiguidades, frequentemente encontra-se uma alta incidência de sintomas de *stress*, sentimento de frustração, ansiedade, resistência e emergência de conflitos que interferem nos processos de mudança organizacional (KETS DE VRIES, 1995). Lewis (2000) classifica o paradoxo como uma "faca de dois gumes", considerando que as tensões decorrentes tanto podem atuar como um gatilho para a mudança, como podem, simultaneamente, impedi-la. Contudo, se a coexistência de dois estados inconsistentes cria um limiar de caos, a gestão dessa dualidade constitui uma oportunidade de explorar e revelar as ambiguidades e contradições que contribuem para essas tensões (EISENHARDT, 2000; LEWIS, 2000).

A identificação e a representação dos paradoxos permitem o reconhecimento, o mapeamento e a interpretação das tensões e defesas que permeiam a vida organizacional; a compreensão de sua dinâmica e de como essa contribui para a perpetuação e o agravamento das tensões; e ajudam a descobrir como gerenciar os paradoxos de modo a promover a mudança e não inibi-la, como pode ser observado no *framework* desenvolvido por Lewis (2000), apresentado na Figura 1.

O *framework* procura explicar:

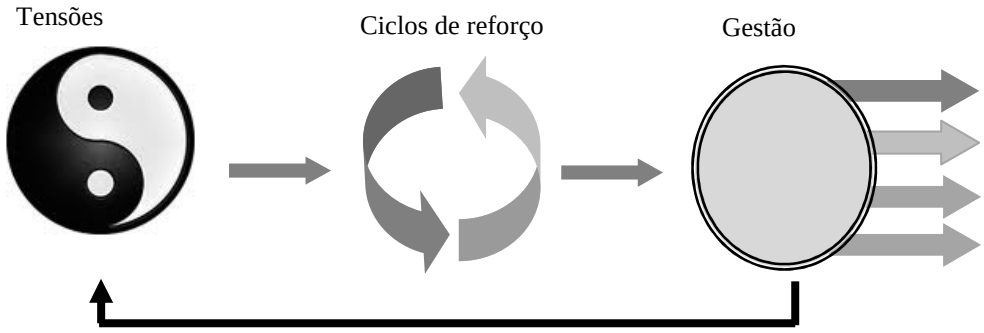
a) como as tensões derivam de construções sociais e cognitivas polarizadas. Declarações circulares e mensagens ambíguas contribuem, inclusive, para que, ao longo do tempo, essas tensões possam ser objetivadas e integradas às contradições do sistema

organizacional;

b) como as reações defensivas dos indivíduos contribuem para o reforço dessas tensões. Lewis (2000, p. 763, tradução nossa) esclarece que “os comportamentos defensivos dos atores inicialmente produzem efeitos positivos, mas, eventualmente, promovem o oposto, consequências não intencionais que intensificam a tensão subjacente”, de modo que se tornam presos em ciclos que perpetuam e intensificam as tensões; e

c) como evitar ficar preso nesse ciclo vicioso e paralisante, aprendendo a lidar com e a discutir as tensões, revendo e refletindo de forma crítica sobre as percepções e práticas, de modo que se possa ir além desses ciclos viciosos.

Figura 1(2) - *Framework* do paradoxo



Polaridades socialmente e/ou cognitivamente construídas que obscurecem a inter-relação das contradições. Por exemplo:	Defesas paralisantes, que inicialmente reduzem o desconforto e a ansiedade, mas que eventualmente intensificam as tensões. Por exemplo:	Tentativas de explorar as tensões e, assim, alcançar a energia, os *insights* e o potencial do paradoxo para a mudança. Por exemplo:
- *loops* auto-referenciais - mensagens ambíguas - as contradições do sistema	- cisões - projeção - repressão - regressão - formação de reação - ambiguidade	- aceitação - confronto - superação

Fonte: adaptado de Lewis (2000, p. 762, tradução nossa)

Assim, ao invés de ignorar os paradoxos presentes na vida organizacional, ou simplesmente considerá-los como algo pernicioso à organização, é imprescindível que esses sejam identificados, discutidos e gerenciados, com o objetivo de canalizar sua energia para as transformações pretendidas. Os paradoxos “suscitam questões importantes sobre a motivação humana, a ação individual e organizacional, a natureza da tomada de decisão e o problema da mudança” (KETS DE VRIES, 1995, p. 1, tradução nossa).

Dentre os paradoxos organizacionais, o paradoxo discurso *versus* prática tem sido um dos mais citados nos estudos organizacionais. Vasconcelos e Vasconcelos (2004) consideram que em decorrência do cenário de mudança e competitividade que se instalou nas últimas décadas, as organizações adotam novos discursos informacionais, contudo as mudanças nos sistemas produtivos demoram a ocorrer, em função da complexidade envolvida nesses processos.

> Em uma época de transição de modelos, há a intensificação de contradições nas organizações, que adotam rapidamente novos discursos, mas encontram dificuldades operacionais para implementar novas formas organizacionais e novos padrões de comportamento – trata-se do paradoxo discurso X prática (VASCONCELOS; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004, p. 3).

Argyris e Schön (1974, p. 3, tradução nossa) tratam do paradoxo discurso *versus* prática ao estudarem o comportamento humano a partir da análise de suas teorias de ação, e concluem que “esse é um dos problemas mais relevantes e menos compreendidos de nosso tempo”.

Já Ghadiri e Davel (2006) denominam de ‘manifestação pervertida do discurso’ a contradição entre o discurso oficial e as práticas que se desviam do que é considerado apropriado por esse discurso. Os autores atribuem essa contradição a discursos alternativos (marginais, silenciados, ou banidos), que sustentam práticas anteriores, assim como a discursos externos, que estariam influenciando na criação e reconstrução das identidades. O hiato entre essas identidades novas e reconstruídas e o discurso hegemônico gera a contradição entre o que é dito e o que é feito.

O paradoxo discurso *versus* prática, portanto, pode ser representado da seguinte forma: discursos (relacionados à gestão estratégica de RH, por exemplo) que geram expectativas, mas que não se realizam, contribuindo para o desenvolvimento de reações defensivas, angústia, frustrações, *stress* etc. no sistema organizacional (LACOMBE; TONELLI, 2004).

Aprender a gerenciar essas tensões é imprescindível para que se alcance as transformações que se quer implementar nos processos de mudança conduzidos nas organizações (ARGYRIS; SCHÖN, 1974; KETS DE VRIES, 1995; LEWIS, 2000). Embora não seja um tema novo no estudo da gestão de recurso humanos, Boselie, Brewster e Paauwe (2009) concordam que esse é um debate que ainda está em curso.

2.1.2 O discurso nos estudos organizacionais

Desde o movimento que representou a "virada linguística" nas ciências sociais, no final do século XX, é crescente a compreensão da linguagem como fenômeno importante na pesquisa social e organizacional, o que tem contribuído para o interesse no discurso como um importante objeto de estudo na ciência social e nos estudos organizacionais (ALVESSON; KÄRREMAN, 2000a; HERACLEOUS; HENDRY, 2000). Esse movimento trouxe uma perspectiva construtivista da linguagem, chamando a atenção para o papel da linguagem na formação das práticas sociais e da realidade social (HERACLEOUS, 2004).

O discurso tem sido tratado como método – análise do discurso – ou como o próprio objeto da pesquisa (MACHADO, 2008), como é o caso em questão. A literatura sobre o tema - seja ela teórica ou metodologia - é vasta e tem sido produzida por estudiosos das mais variadas disciplinas: linguística, antropologia, história, psicologia, filosofia, sociologia, comunicação, gerando uma variedade de abordagens metodológicas e perspectivas epistemológicas (FAIRCLOUGH, 2001; GRANT et al., 2004; MACHADO, 2008; MAINGUENEAU, 1997). Essas várias perspectivas teóricas e disciplinares contribuíram também para definições conflitantes e sobrepostas sobre o discurso (FAIRCLOUGH, 2001), o que leva Iñiguez (2004, p. 122) a afirmar que "discurso é um conceito extraordinariamente polissêmico" e ele modifica-se de acordo com as referências que faz às diferentes disciplinas e variadas escolas (MAINGUENEAU, 1997). Nas ciências sociais e nos estudos organizacionais o termo discurso tem sido usado nas mais variadas formas, de modo que muitas vezes torna-se difícil entender o significado que os estudiosos atribuem ao discurso (ALVESSON; KÄRREMAN, 2000a).

Iñiguez (2004, p. 154) conceitua discurso como um "conjunto de práticas linguísticas que mantêm e estimulam relações sociais". Diante da polissemia do termo discurso, Maingueneau (1997) prefere adotar a expressão "formação discursiva" (emprestada de Foucault) e recorre à definição de Haroche, Henry e Pêcheux (1971, p. 102, inserção dos autores, tradução de MAINGUENEAU, 1997, p. 22): "o que pode e deve ser dito [articulado sob a forma de uma alocução, um sermão, um panfleto, uma exposição, um programa etc.] a partir de uma posição dada em uma conjuntura determinada".

Fairclough (2001, p. 22, inserções nossas), por sua vez, adota um conceito "tridimensional" no qual o discurso é "simultaneamente um texto [escrito ou falado], um exemplo de prática discursiva [envolvendo produção, distribuição e consumo do texto] e um exemplo de prática social". Esse autor ressalta ainda as contribuições de Michel Foucault para

o estudo do discurso, destacando a natureza constitutiva do discurso e a interdependência das práticas discursivas. A primeira pressupõe uma relação ativa do discurso com a realidade, contribuindo para reproduzir e transformar a sociedade, e a segunda que as práticas discursivas recorrem a outras práticas discursivas e são definidas por essas relações (interdiscursividade e intertextualidade).

Sobre essa última questão Maingueneau (1997) esclarece que os discursos não giram em torno deles mesmos, mas interagem com outros discursos, de forma que a identidade do discurso é constituída na sua relação com outros discursos. Orlandi (2009, p. 39) explica que o discurso sempre faz parte de um processo mais amplo, apontando para discursos anteriores e para dizeres futuros. Nesse sentido não há um "começo absoluto nem um ponto final para o discurso". Maingueneau (1997) propõe então três dimensões discursivas: o universo discursivo, o campo discursivo e o espaço discursivo. Na pesquisa de doutorado em questão tem-se, assim, o universo discursivo relativo à gestão estratégica de recursos humanos, no campo discursivo do setor público federal brasileiro, considerando os discursos que defendem a adoção do modelo de gestão por competências (espaço discursivo).

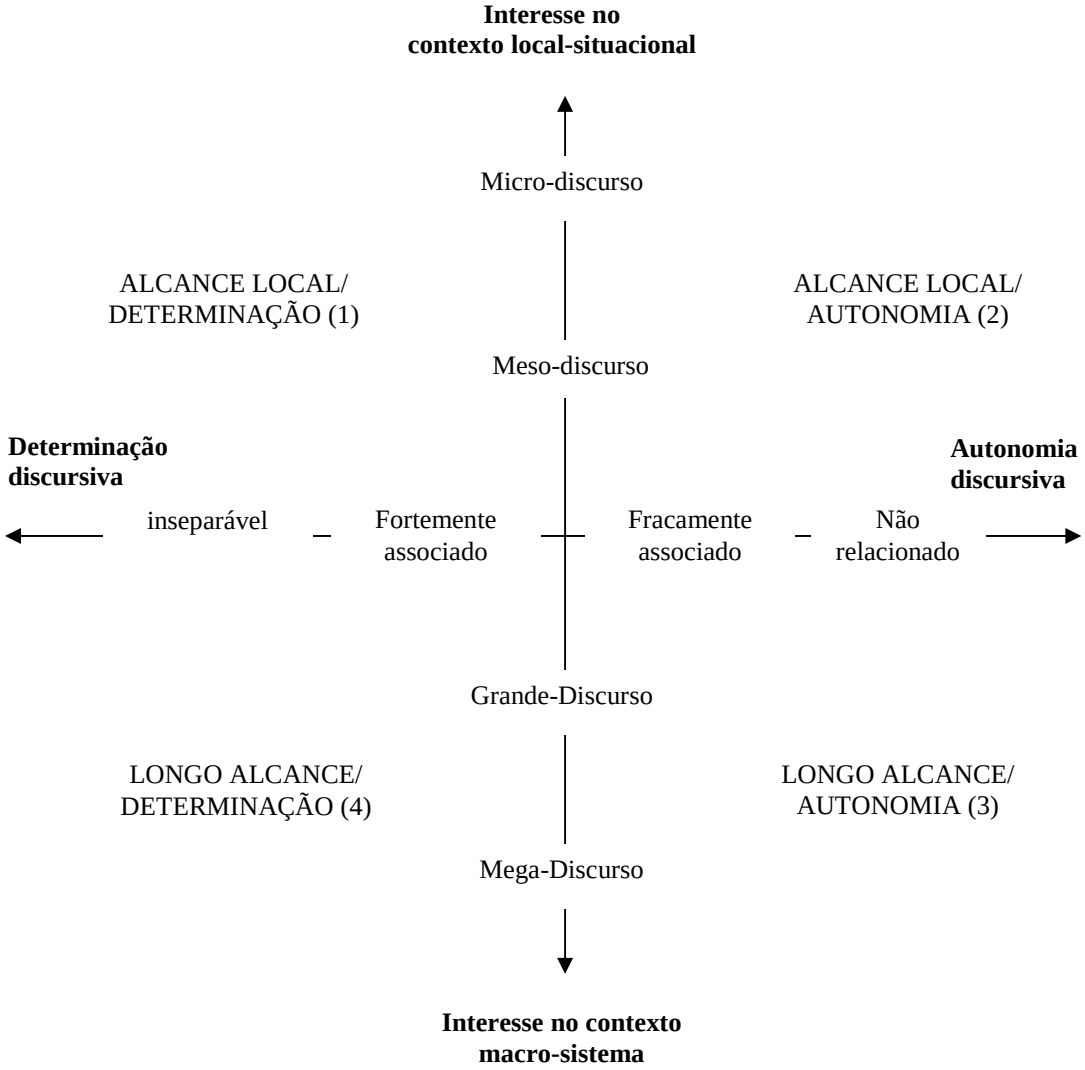
Os discursos assumem, portanto, um caráter 'holográfico' e as organizações um caráter de 'hipertexto' (BROADFOOT; DEETZ; ANDERSON, 2004), considerando o conjunto de múltiplos textos inter-relacionados que estruturam a vida organizacional.

Nos estudos organizacionais a análise do discurso emergiu como uma forma de "descrever, analisar e teorizar os processos e práticas cada vez mais complexos que constituem a 'organização'", contribuindo para mostrar como as ações e o comportamento das pessoas na organização são influenciados pelas práticas discursivas (GRANT et al., 2004, p. 1, grifo dos autores, tradução nossa). Oswick, Kennoy e Grant (1997) destacam a importância da análise do discurso organizacional, ao ressaltar que o estudo dos discursos gerenciais tem ganhado destaque nas últimas décadas, firmando-se como uma perspectiva legítima de investigação dos fenômenos gerenciais e organizacionais, que pode contribuir para uma maior compreensão da natureza complexa, ambígua e muitas vezes paradoxal da atividade de gestão. Uma perspectiva mais crítica tem analisado as conexões entre discurso, ideologia e relações de poder nas organizações e as possibilidades de transformações social e organizacional pelos atores sociais (MUMBY, 2004).

Portanto, nos estudos organizacionais há não apenas uma grande variedade no uso do termo discurso, mas também nas formas de abordá-lo e nos níveis de análise (ALVESSON; KÄRREMAN, 2000a, 2011). A partir da combinação de duas dimensões centrais no estudo do discurso - a primeira envolve a relação do discurso com o contexto (do nível micro ao

nível macro) e a segunda trata da relação entre discurso e significado e do seu poder constitutivo - os autores desenvolveram uma matriz (Figura 2) a partir da qual é possível visualizar as várias abordagens do discurso e da análise do discurso.

Figura 2 (2) – Principais dimensões e variedades das posições do discurso



Fonte: baseado em Alvesson e Kärreman (2000a, p. 1135, tradução nossa).

A dimensão contexto (eixo vertical) considera o escopo e a extensão do discurso apresentando um *continuum* que vai do estudo da fala e textos nas práticas sociais locais, com ênfase nas conversas e textos escritos envolvidos na interação do dia a dia da organização, até o estudo da realidade social, que compreende o discurso como forma de estruturação do mundo social. Assim, vai do discurso (com d minúsculo), isto é, dos microdiscursos (conversas), ao Discurso (com D maiúsculo), ou seja, macrodiscursos ou sistemas de conhecimento e poder – historicamente situados – que formam e articulam ideias e institucionalizam um determinado fenômeno, transmitindo a noção do que é normal, natural e verdadeiro, ou seja, moldando a nossa forma de compreender a realidade (ALVESSON;

KÄRREMAN, 2000a, 2011).

Portanto, uma extremidade considera a relação do discurso com as complexas e variadas práticas sociais do contexto social no qual o discurso é produzido, e no outro, embora não negue as variações locais, ressaltam Alvesson e Kärreman (2000a), a ênfase está no discurso dominante e disseminado sobre determinado fenômeno e não nas nuances que podem estar envolvidas no discurso.

A dimensão que considera a relação discurso e significado (eixo horizontal) varia desde a visão de discurso relativamente autônomo, ou seja, sem pressuposições sobre os seus efeitos ou conexões com outros fenômenos, até a posição em que discurso e significado são inseparáveis, com ênfase no seu caráter criador, em que o discurso incorpora ou constrói significados, pensamentos e ações, entre outros fenômenos (ALVESSON; KÄRREMAN, 2000a, 2011).

Alvesson e Kärreman (2000a) esclarecem que nenhuma linguagem é totalmente isenta de significados, contudo esses podem ser transitórios ou duradouros. A partir dessa perspectiva os autores traçam uma linha na qual uma extremidade considera o discurso como sendo inseparável dos significados culturais e da subjetividade e a outra compreende o discurso quase que dissociado de significados, no qual esses apresentam efeitos limitados e temporários. Em um extremo o discurso incorpora ou implica em consequências sociais e psicológicas (determinação discursiva), no outro se admite certa autonomia do discurso em relação a elementos não-linguísticos (emoções, convicções, crenças), apresentando uma dinâmica própria (autonomia discursiva).

A partir do cruzamento dos dois eixos Alvesson e Kärreman (2000a) identificam quatro perspectivas legítimas e distintas para a análise e interpretação do discurso: alcance local/autonomia; longo alcance/autonomia, alcance local/determinação e longo alcance/determinação.

A perspectiva alcance local/determinação (1) assume que o discurso oferece pistas importantes para outros tipos de práticas além do próprio uso da linguagem (efeitos estruturantes), contudo considerando apenas a realidade social específica em estudo; a visão alcance local/autonomia (2) considera que o discurso não pode ser analisado de forma dissociada da interação que molda o contexto, contudo não há uma preocupação em verificar se o discurso incorpora significados culturais e subjetivos; por sua vez a adoção de uma perspectiva longo alcance/autonomia (3), não vai se deter a um contexto particular (e sim se o discurso pode estar relacionado a outros enunciados semelhantes sobre o tema) nem a elementos externos ao uso da linguagem (independente de orientações culturais); e por fim a

abordagem longo alcance/determinação (4), que supõe o discurso, a subjetividade e a prática como altamente interligados. Nessa perspectiva o discurso dominante determina o como se fala sobre certo fenômeno, assim como os significados que lhe são atribuídos.

Por sua vez, Heracleous e Hendry (2000) identificam que o discurso nas organizações tem sido estudado a partir de três perspectivas: interpretativa, instrumental ou gerencialista e crítica. Embora não sejam mutuamente excludentes, essas perspectivas apresentam distinções como a definição de discurso, o nível de análise e o foco de estudo, destacam os autores.

A perspectiva interpretativa considera o discurso como uma ação comunicativa que é construtiva da realidade social e organizacional e a função do agente nesse processo. Essa abordagem busca aprofundar a compreensão do papel da linguagem no desenvolvimento e manutenção de significados compartilhados. A perspectiva gerencialista vê o discurso como uma ferramenta à disposição do ator organizacional a ser usada em processos gerenciais relevantes, a exemplo de processos de mudança organizacional. Embora essa perspectiva compartilhe aspectos da abordagem interpretativa, elas divergem em relação ao foco de estudo: os estudos interpretativos focam nos efeitos do discurso sobre os pensamentos, interpretações e ações do ator, enquanto leitor ou ouvinte, e as pesquisas gerencialistas destacam o uso instrumental da linguagem, ou seja, como os efeitos do discurso podem ser manipulados pelo seu autor. A abordagem crítica, por sua vez, conceitua o discurso como relações de poder e de conhecimento constitutivas tanto das identidades dos sujeitos como das estruturas sociais de dominação e busca a mudança social radical, a partir da compreensão crítica das relações de dominação social e de suas bases (HERACLEOUS; HENDRY, 2000).

As abordagens interpretativa e gerencialista privilegiam o nível das ações comunicativas, dando primazia à agência. Contudo, enquanto a primeira muitas vezes minimiza o potencial intencional da agência na construção da realidade, a segunda vê o sujeito como um agente livre, ignorando os efeitos restritivos das estruturas discursivas e sociais. Por fim, a abordagem crítica privilegia o nível estrutural, explorando as estruturas discursivas e sociais nas quais comunicador e receptor (do discurso) estão situados, com pouco ou nenhum espaço para a agência humana intencional.

Com o objetivo de aprofundar a compreensão do discurso organizacional, Heracleous e Hendry (2000) propõem uma quarta abordagem, que integre essas três perspectivas - denominada de abordagem estruturacionista do discurso - e que considere tanto a ação comunicativa como as características estruturais do discurso, destacando o papel dos esquemas interpretativos dos agentes como mediador da relação desses dois níveis (analiticamente distintos, mas inter-relacionados na prática).

A abordagem estruturacionista do discurso considera que “agentes podem, por meio da ação comunicativa intencional, alcançar resultados funcionais (visão gerencialista) dentro de uma realidade socialmente construída (visão interpretativa), e, ao fazerem isso, potencialmente desafiam, e por fim transformam estruturas sociais arraigadas (visão crítica)” (HERACLEOUS; HENDRY, 2000, p. 1273, tradução nossa e inserção dos autores). Os autores defendem uma perspectiva que privilegie a ação e também a estrutura (que molda – não de forma determinística – a agência humana), assim como a inter-relação entre essas duas dimensões, mediada (de forma recursiva) pelos esquemas interpretativos dos atores.

Considerando que a Teoria Institucional - abordagem que orienta esta pesquisa – tem seus fundamentos conceituais apoiados na sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann e na compreensão de que estruturalmente as organizações refletem a realidade socialmente construída (MEYER; ROWAN, 1977), o discurso neste trabalho, portanto, não será visto apenas como um recurso linguístico, mas considerando o seu papel central na construção social da realidade. Nesse sentido o discurso não apenas descreve coisas ele constrói coisas, ele não apenas é socialmente constituído, mas constitui os objetos e sujeitos sociais (BERGER; LUCKMANN, 2009; FAIRCLOUGH, 2001; HARDY; PALMER; PHILLIPS, 2000; OSWICK; KENNOY; GRANT, 1997, 2000).

Assim, como mencionado no capítulo introdutório, nesta pesquisa de doutorado foi adotada a definição de “discurso organizacional” proposta por Grant et al. (2004, p. 3, inserção dos autores, tradução nossa), que envolve “coleções estruturadas de textos incorporadas nas práticas de fala e escrita [bem como uma ampla variedade de representações visuais e artefatos culturais]” que criam a realidade organizacional, “à medida que são produzidos, difundidos e consumidos”. Logo, serão objetos de análise desta pesquisa o discurso dos órgãos do governo federal sobre as políticas de gestão de RH, ou seja, aquele apresentado em documentos (leis, estatutos, normas, ofícios, relatórios), nos *sites* oficiais e pelos respectivos dirigentes de RH; e as práticas (atividades e técnicas de RH) que buscam garantir a implementação das políticas de recursos humanos.

Em outras palavras, o discurso do qual se refere a pesquisa é aquele denominado por Mattos (2010, p. 10) de “discurso-para-a-ação”, voltado para a formulação de políticas e estratégias, no qual “[...] há uma intenção clara que molda todo o discurso: deseja-se, ao comunicá-las, que seja guardada uma coerência no longo prazo, que se garantam certos resultados, para os quais se imagina serem tais e tais os caminhos mais seguros [...]”. Daí a importância da convergência entre o discurso e a prática na gestão de recursos humanos. Heracleous e Hendry (2000) defendem que no contexto organizacional o autor do discurso

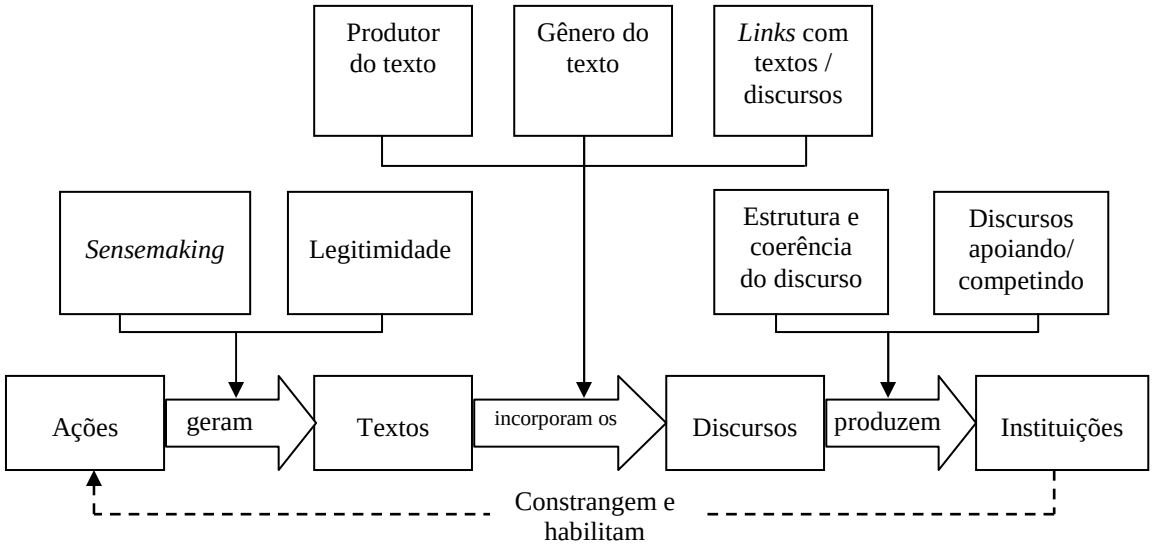
como agente intencional está sempre presente, ou seja, a natureza do discurso organizacional é fundamentalmente instrumental.

O discurso de que trata o estudo aproxima-se, portanto, do que Habermas (2002) chama de ação comunicativa estratégica, na qual o objetivo maior do agente não é a compreensão e aceitação do ouvinte (o entendimento), mas influenciá-lo de forma que ele faça algo que interessa ao agente (a condução do comportamento).

Como o estudo em questão envolve a institucionalização de novas práticas (o modelo de gestão por competências no setor público federal) e, consequentemente, a mudança de práticas já institucionalizadas, para explicar a relação entre discurso e prática nesse processo recorrer-se-á ao esquema desenvolvido por Phillips, Lawrence e Hardy (2004), no seu modelo discursivo de institucionalização (Figura 3).

Phillips, Lawrence e Hardy (2004) chamam a atenção para o fato de que no processo de institucionalização a linguagem desempenha um papel fundamental. Porém, esclarecem que a Teoria Institucional tem sido dominada por estudos que analisam as práticas organizacionais de forma desconectada das práticas discursivas que as constituem. Com isso, o foco desses estudos são os efeitos da institucionalização mais que o processo de institucionalização em si.

Figura 3 (2) – Um modelo discursivo de institucionalização



Fonte: Phillips, Lawrence e Hardy (2004, p. 641, tradução nossa).

Enquanto muitos teóricos definem instituição em termos de padrões de ação, esses autores acreditam que as instituições são constituídas por meio do discurso e defendem que

não é a ação que fornece a base para a institucionalização, mas os textos[8] que descrevem e comunicam essas ações. Esses autores defendem que a análise do discurso fornece uma estrutura coerente para a investigação de processos de institucionalização.

Essa perspectiva discursiva considera que no processo de institucionalização há uma relação mutuamente constitutiva entre ação, textos, discursos e instituições. Contudo, nem todas as ações interessam ao estudo do processo de institucionalização, apenas aquelas que são mais propensas a produzir textos, que, por sua vez tenham maior possibilidade de influenciar o discurso. Sobre os efeitos discursivos da ação, os autores esclarecem que as ações que têm maior probabilidade de produzir textos que influenciem o discurso são aquelas que representam inovações (e, portanto, exigem maior atenção e envolvem um processo de interpretação e significação – *sensemaking* – no esforço de compreensão das novas práticas) ou ações que impliquem no ganho, manutenção ou restabelecimento da legitimidade da organização (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004).

Já a capacidade dos textos de influenciar os discursos depende da característica do seu produtor (que esse tenha legitimidade, autoridade formal ou ocupe uma posição central na organização ou campo organizacional, que o habilite a produzir textos), do formato ou gênero do texto (que permita o seu reconhecimento e motive a sua interpretação e disseminação) e da sua relação com outros textos e discursos já estabelecidos e legitimados.

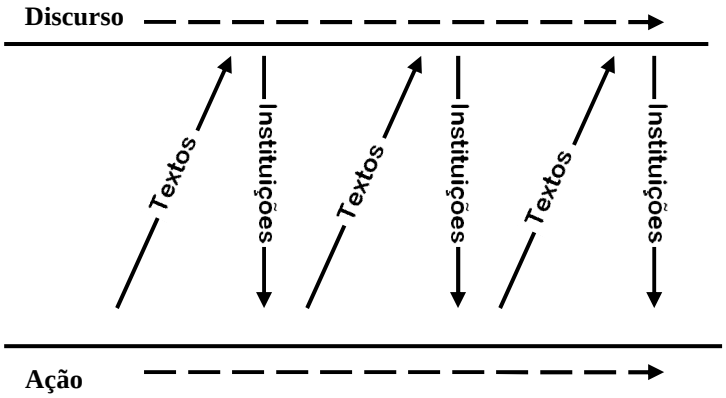
Por fim, os efeitos institucionais do discurso estão relacionados à sua coerência e estruturação, ao fato desse ser consistente com e estar amparado por outros discursos já legitimados (o que reforça o discurso), bem como ao fato de não ser fortemente contestado por discursos concorrentes (o que enfraquece o discurso, pois implica em alternativas e na possibilidade de sua não adoção).

A sua dinâmica (Figura 4), esclarecem Phillips, Lawrence e Hardy (2004), envolveria não a simples imitação de uma ação por observadores imediatos: a ação afeta o discurso por meio da criação e disseminação de textos (conversas entre colegas, distribuição de manuais, leitura de livros e artigos); esses textos, uma vez interpretados, atuam sobre o plano discursivo de modo que os mais significativos serão incorporados aos discursos, reforçando-os, ou geram novos discursos; e esses discursos, por sua vez, criam instituições que afetam a ação por meio de mecanismos de autorregulação, determinando consequentemente, a produção de mais textos. O discurso, assim, faz certas práticas e maneiras de pensar possíveis, impossíveis ou custosas demais.

[8] O termo' texto' refere-se a documentos escritos e a outras expressões tais como a fala (entrevistas, conversas, palestras) e a representação (fotos, símbolos, artefatos).

Munir e Phillips (2005) explicam que na sociedade moderna a produção de instituições é em grande parte uma questão textual. Nossas experiências são cada vez mais mediadas por sistemas de comunicação nos quais não está envolvida a observação direta de ações, mas coleções de textos complexos. Os autores citam como exemplo a propagação da Gestão da Qualidade Total. Esta ocorreu não necessariamente a partir da observação direta dos círculos de qualidade, mas para a maioria das empresas envolveu a interpretação de textos produzidos por consultores, acadêmicos e empresas que descreveram os seus sucessos e fracassos.

Figura 4 (2) – A Relação entre ação e discurso



Fonte: Phillips, Lawrence e Hardy (2004, p. 639, tradução nossa).

Sobre a perspectiva discursiva defendida por Phillips, Lawrence e Hardy (2004), Amaral Filho e Machado-da-Silva (2006) chamam a atenção para a necessidade de maior ênfase ao caráter interpretativo do agente e à variável tempo, o que explicaria as respostas diferentes para discursos similares ou inalterados no tempo.

É importante ressaltar também que, embora o discurso e a prática sejam mutuamente constitutivos, ou seja, são produtos e produtores um do outro, essa não é uma relação linear e determinística. Há que se considerar nesse processo a dinâmica dos interesses, dos conflitos e contestações e das influências dos atores organizacionais, assim como os elementos histórico-culturais nele envolvidos.

Ao fazerem uma análise sobre os estudos mais recentes e as tendências no campo de estudo da análise do discurso organizacional Alvesson e Kärreman (2011) reconhecem que há um forte interesse na natureza construtiva do discurso, contudo, esclarecem os autores, na sua maioria essa qualidade é dada como certa (*taken-for-granted*), ao invés de ser investigada de forma aberta, crítica e reflexiva. A ideia não é descartar a possibilidade dos poderes constitutivos do discurso, mas considerar a probabilidade de que esses poderes podem ser limitados. Supor que diante da complexidade das organizações (e os processos de trabalho, pessoas, grupos, relações, metas, interesses, culturas, processos decisórios etc. envolvidos)

não há espaço para nada mais além do discurso é uma compreensão altamente reducionista. Outros aspectos que integram a vida organizacional podem tornar as ideias defendidas no discurso irrelevantes e discutíveis.

Assim, a "musculatura" do discurso, como os autores denominam o poder constitutivo do discurso, não pode ser presumida e sim demonstrada. Em tom irônico Alvesson e Kärreman (2011, p. 1141, tradução e inserção nossas, grifo dos autores) afirmam que os analistas do discurso frequentemente parecem acentuar a "massa muscular" do discurso e acrescentam que

> pode haver um fascínio por Harry Potter [e suas palavras mágicas que mudam o mundo ao serem proferidas] entre alguns acadêmicos dedicados ao discurso [...], mas a magia da expressão 'discurso constitui' provavelmente precisa ser acompanhada com um pouco mais de precisão e abertura para a investigação empírica e/ou equilibrada com outras ideias e conceitos que indicam outros aspectos [...] que também têm algo a dizer no que é constituir algo.

Essa preocupação é compartilhada por Iedema (2011), que defende que não se deve atribuir agência ao discurso por definição, e que a expressão "discurso constitui" representa uma questão a ser investigada e não um ponto de partida investigativo.

Ähls tröm (2010) lembra ainda que embora a prática seja baseada no discurso a possibilidade de *decoupling* entre discurso e prática existe, considerando que nunca há apenas um discurso (BROADFOOT; DEETZ; ANDERSON, 2004). Dessa forma o discurso dominante – que orienta a prática – pode ser desafiado e nessa situação o ator pode dissociar seu discurso das suas atividades. Não obstante continue com a prática alinhada ao discurso dominante, usa a retórica do discurso desafiante.

Sendo assim, Alvesson e Kärreman (2000b) recomendam que do ponto de vista metodológico os pesquisadores devem manter a fala/texto, os significados e a prática como níveis de análise distintos e considerar a relação entre eles como uma questão em aberto, ao invés de usar irrefletidamente evidências empíricas decorrentes do nível do discurso para tirar conclusões sobre aspectos relativos a outros níveis. Ao estudar o discurso o pesquisador deve mostrar-se sensível e curioso sobre os limites do poder constitutivo desse fenômeno (ALVESSON; KÄRREMAN, 2000b).

Ao analisarem a implementação da política de RH como prática social de gestão, Silva, Junquilho e Carrieri (2008) chamam a atenção para necessidade de espaços para a consideração das interpretações dos atores organizacionais sobre os significados dessas novas práticas (recontextualização), sob o risco de criar uma adesão de "fachada" a essas novas práticas, sem que os novos valores sejam internalizados, contribuindo para o surgimento de

conflitos, dilemas e ambiguidades relacionados às políticas e práticas de RH no cotidiano organizacional. A conduta desses atores está centrada no conceito de interpretação e de interpretação compartilhada, como elementos importantes no processo de institucionalização e da aceitação e reconhecimento de determinadas ações como adequadas e legitimas (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELATTE, 2005).

O caráter histórico-contextual da área de gestão de recursos humanos é outro aspecto que deve ser considerado nesse processo. O sistema de gestão de recursos humanos emerge das condições históricas de cada organização e da complexidade das relações sociais que dentro delas se desenvolvem, de modo que elas não podem ser completamente compreendidas sem que esse contexto seja considerado e analisado (JACKSON; SCHULER, 1995; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Assim, a existência de um processo de mudança e de um discurso a ele atrelado, não necessariamente implica que a prática organizacional apresente uma correspondência linear com esse processo e com o respectivo discurso, constituindo, muitas vezes, práticas cerimoniais, ou seja, um descolamento entre o discurso e a prática (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007).

Dambrin, Lambert e Sponem (2007) ao estudarem o processo de institucionalização de uma nova lógica institucional em uma firma do setor farmacêutico, esclarecem que o processo pelo qual mudanças institucionais são implementadas nas organizações e o processo de *decoupling* (quando a mudança não altera substancialmente a prática dos atores organizacionais) são dois aspectos da mesma questão. Os autores afirmam que os neoinstitucionalistas inicialmente consideravam que no fenômeno do *decoupling* as restrições institucionais eram atendidas, contudo esclarecem que nesse fenômeno o processo de institucionalização fica comprometido, pois a institucionalização refere-se à implementação e internalização de novas práticas, como defendem Kostova e Roth (2002).

Os resultados da pesquisa de Dambrin, Lambert e Sponem (2007) mostram que o processo de institucionalização não é tão sistemático e linear como a teoria sugere. A institucionalização pressupõe a criação de um novo ideal que se transforma inicialmente em discurso e depois em prática. Contudo, a ambiguidade desse ideal ou a coexistência com outros ideais (conflitantes) presentes na organização podem gerar novos discursos e práticas, assim como os discursos que defendem a nova lógica podem não ser aceitos pelos atores organizacionais, embora práticas de controle alinhadas a esses ideais possam ser implementadas. Os autores defendem que a institucionalização não está completa enquanto ideais, discursos e práticas não forem coerentes, condição para se alcançar a implementação

(objetivação), mas sobretudo a internalização (subjetivação) das novas práticas. Destacam ainda, a importância do discurso para a internalização das novas lógicas por parte dos atores, a compreensão do seu papel e o seu posicionamento diante delas. O discurso assume assim, um papel central no processo de institucionalização (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004).

Esse papel central do discurso também é destacado por Abrahamson (1996), em seu estudo sobre a disseminação de modelos de gestão. O autor esclarece que o discurso mobiliza a organização em direção à mudança que se pretende implementar, ao fornecer os argumentos, criar e difundir a crença de que as novas técnicas são mais eficazes e representam inovações e melhorias em relação às práticas atuais.

Apresentado como o paradoxo discurso/prática permeia a vida organizacional e como o estudo do discurso vem se destacando nos estudos organizacionais, as seções seguintes tratarão sobre a caracterização da gestão de recursos humanos - área considerada nesta pesquisa para a análise do paradoxo entre o discurso e a prática – e sobre a teoria institucional, perspectiva teórica a partir da qual se estudou esse fenômeno.

2.2 Caracterizando a gestão de recursos humanos nas organizações

Nesta seção pretende-se fazer uma revisão histórica de como o indivíduo tem sido considerado nas teorias organizacionais observando-se a evolução do processo de valorização das pessoas nas organizações; descrever a evolução da gestão de RH, ressaltando inclusive os novos papéis exigidos do profissional de RH; destacar os modelos que compõem a abordagem contemporânea da gestão de recursos humanos; e, por fim, apresentar a gestão de RH no setor público federal.

A descrição da evolução da valorização das pessoas nas organizações e do desenvolvimento da gestão de recursos humanos apresentada neste estudo tem como marco a Revolução Industrial e, consequentemente, está baseada na gestão desenvolvida no setor privado. Essa introdução, antes de abordar a gestão de recursos humanos no setor público, justifica-se não só pela ausência de teorias de gestão de RH voltadas para a administração pública, mas também porque a partir da década de oitenta a gestão pública vai orientar o seu discurso e a sua prática pelos modelos aplicados no setor privado, a exemplo da recente adoção da gestão por competências, como será abordado mais adiante.

2.2.1 Analisando o ser humano à luz das teorias organizacionais

Se hoje existe o consenso de que é o capital intelectual que determina o desempenho organizacional e são as pessoas que viabilizam o alcance de resultados diferenciados, nem sempre foi assim. A revisão sobre como o homem vem sendo tratado nos estudos organizacionais tomou como inspiração a evolução do conceito do Homem nas organizações (MOTTA; VASCONCELOS, 2005) – *Homo Economicus*, *Homo* Social, Homem Complexo, Homem que Decide, Homem Organizacional, Homem Funcional e Homem que Aprende, sendo que a esses será acrescido mais um tipo: Homem Responsável (Quadro 1).

O pensamento administrativo emerge com o processo de modernização da sociedade, tendo a Revolução Industrial como seu marco principal. Com a era industrial, surge o movimento conhecido como Administração Científica, no qual se destacam os trabalhos de Frederick W. Taylor e Henri Fayol, com ênfase na eficiência e produtividade. O comportamento humano não constituía um problema em si, esclarecem Motta e Vasconcelos (2005), já que esse era considerado como um ser eminentemente racional e previsível. O entendimento é de que as estruturas organizacionais é que causavam os erros, daí a ênfase na busca pelo *one best way*, ou seja a melhor maneira de executar uma tarefa.

Na Escola Clássica, outro nome para esse movimento, os trabalhadores não eram vistos como fontes de novos conhecimentos. Apenas a alguns poucos - administradores e engenheiros - era dada a oportunidade de criação de novos métodos de trabalho. Havia uma separação entre os planejadores e os executores, em que os executores – os operários – eram vistos como pessoas incapazes de pensar por si próprias.

> A revolução industrial realmente introduziu a ideia do trabalhador descerebrado, que não tinha qualquer responsabilidade ou poder de decisão, mas apenas uma tarefa a realizar, uma tarefa que nada exigia da mente, executada sob os olhos de um supervisor atento (HAMMER, 1998, p.73).

Nesse contexto as organizações adotavam um modelo de gestão baseado no controle dos indivíduos, por meio da obediência estrita às normas e regulamentos, e buscavam garantir a produtividade a partir de incentivos financeiros, vigilância e treinamento. Prevalecia a visão de *Homo Economicus* (MOTTA; VASCONCELOS, 2005).

Contudo, quanto mais se buscava organizar e racionalizar o trabalho e a empresa em termos de estrutura, funções, práticas e especializações, mais se evidenciava a complexidade do fator humano, expressa por meio de manifestações que não se enquadravam na organização científica prevista: conflitos, insubordinações, má moral, grupos imprevistos. A psicologia industrial e a psicologia social desempenharam um papel importante na integração

Quadro 1 (2) As diversas visões do Homem nas organizações

Homo Economicus	**Homo Social**	**Homem Complexo**	**Homem que Decide**	**Homem Organizacional**	**Homem Funcional**	**Homem que Aprende**	**Homem Responsável**
Administração científica	Relações humanas	Motivação e liderança	Processos decisórios	Estruturalismo	Sistemas abertos	Aprendizagem organizacional	Responsabilidade social e Sustentabilidade organizacional
Racionalidade absoluta	Complexidade do comportamento humano	Ator social	Racionalidade limitada	Dimensão política	Conflitos de papéis	Conhecimento e capacidade de aprendizagem como vantagens competitivas	Reconhecimento da importância social das organizações
Ser simples, previsível e controlável	Ser influenciado por fatores de ordem social e afetiva	Ser em busca da realização e do autodesenvolvimento no ambiente de trabalho	Ser limitado quanto ao acesso e processamento cognitivo de todas as informações	Ser estratégico, age visando atingir objetivos e interesses pessoais e objetivos organizacionais	Ser com papéis a desempenhar, determinados por variáveis organizacionais, de personalidade e interpessoais	Ser autônomo, aprendiz e inovador	Ser cidadão, alinhado às questões ambientais e sociais.

Fonte: elaborado pela autora.

do fator humano aos diversos contextos da organização, ao chamar a atenção dos dirigentes para os comportamentos humanos, dando origem ao movimento das relações humanas (SAINSAULIEU; KIRSCHNER, 2006).

Esses autores destacam ainda, como fatores que contribuíram para o surgimento desse movimento: o reconhecimento da empresa como o lugar do desabrochamento da personalidade de trabalhadores, e não apenas o lugar no qual prevalecem relações decorrentes da necessidade econômica; a evolução das correntes de pensamento patronal, em reação ao modelo feudal; o desenvolvimento do movimento sindical e da legislação trabalhista, com ações voltadas para a proteção dos trabalhadores; e a acessibilidade crescente ao ensino secundário e superior, que implicaram em mudanças nas relações de trabalho e nas atitudes e expectativas dos trabalhadores.

Com a Escola das Relações Humanas a organização passou a ser vista como um sistema social, chamando a atenção para a complexidade do comportamento humano nas organizações e consolidando a visão do *Homo Social*. Os fatores de ordem social e afetivos ganharam relevância nos estudos organizacionais, contudo Motta e Vasconcelos (2005) esclarecem que permaneceu a visão do elemento humano como um ser simples e previsível, passível e controlável por meios de estímulos, com pouca capacidade de criação e conhecimento.

O desenvolvimento das teorias sobre Motivação e Liderança, de Abraham Maslow, consolida a compreensão sobre a complexidade do comportamento humano nas organizações, evidenciando suas necessidades múltiplas, seu desejo de autodesenvolvimento e de realização e sua autonomia de pensamento. “O trabalho passa a ser visto como a inserção social principal do indivíduo, que lhe fornece o sentido para suas ações e a medida de seu valor social”. Está se falando do *Homem Complexo* (MOTTA; VASCONCELOS, 2005, p. 73).

A partir dos estudos sobre as condições organizacionais e sociais do processo decisório e sob a influência de Herbert Simon (racionalidade limitada) chega-se ao conceito do *Homem que decide*. O entendimento de que a capacidade humana de processar informações e o seu acesso às informações são limitados e de que as preferências individuais e fatores inconscientes atuam nos processos decisórios, levaram os estudiosos organizacionais a concluírem que as decisões propostas pelos dirigentes são passíveis de contestação, representam alternativas entre as escolhas possíveis e possuem defeitos e limites. Derruba-se a concepção de racionalidade absoluta da Escola Clássica (MOTTA; VASCONCELOS, 2005).

Com a abordagem estruturalista, ganha relevância nos estudos organizacionais a análise dos elementos estruturais e internos da organização e suas inter-relações e vem à tona a

questão do conflito e das tensões, que podem ser minimizadas, mas não eliminadas do contexto organizacional. Surge então, o conceito de *Homem Organizacional*, "indivíduo flexível, resistente à frustração, [...] com desejo permanente de realização, [...] habilitado a mudanças rápidas e contínuas, homem político, [que] age estrategicamente para o atingimento de suas metas e objetivos organizacionais". Destaca-se a capacidade de negociação política do indivíduo, em que as regras e estruturas organizacionais induzem, mas não determinam a sua ação (MOTTA; VASCONCELOS, 2005, p. 157, inserção nossa).

Com a Teoria dos Sistemas e as abordagens sociotécnica e de organização orgânica, passa-se a trabalhar com o pressuposto teórico de que as organizações são sistemas abertos e interagem com o meio ambiente. Essa perspectiva trouxe a compreensão da organização como um sistema complexo, um conjunto de papéis (cargos) em que intervêm variáveis organizacionais, de personalidade e interpessoais. Surge a visão do *Homem Funcional*, as voltas com conflitos de papéis a resolver (decorrentes de expectativas contraditórias), que podem afetar negativamente os indivíduos, suas relações interpessoais e, consequentemente, a organização (MOTTA; VASCONCELOS, 2005).

A era pós-industrial, por sua vez, com suas mudanças aceleradas, turbulências e incertezas, globalização e desenvolvimento tecnológico com velocidade sem igual coloca

> [...] em cena **o conhecimento humano**, aplicado no contexto empresarial visando à oferta de soluções para problemas concretos, e **que não se desgasta com o uso, mas que se renova e se potencializa**, o que permite a geração dinâmica de inovações. Neste momento, deve-se ressaltar o trabalho humano como questão central num contexto em que **as pessoas** são percebidas como **atores críticos dos processos de criação do conhecimento** (CARBONE et al., 2005, p. 38, grifo nosso).

Fatores como a internacionalização crescente da economia, o desenvolvimento da tecnologia da informação, o aumento das exigências dos clientes e a expansão das fronteiras contribuíram para que o contexto organizacional apresentasse uma complexidade crescente, com situações profissionais cada vez menos rotineiras e mais fluidas e imprevistas, nas quais saber agir e reagir é essencial. O sucesso da organização passa a depender, portanto, da sua capacidade de atrair e desenvolver pessoas capazes de mobilizar os recursos pessoais e organizacionais de que dispõe, e de recorrer a todos os seus membros, para enfrentar (e de até antecipar) situações profissionais complexas. Não cabe mais a visão limitada de apelar somente à inteligência do alto escalão (LE BOTERF, 2003).

Aumenta, portanto, a relevância das pessoas no sucesso da organização. Ganham destaque o seu potencial criador, sua capacidade de interpretar e agir sobre situações

complexas, de adaptar-se às mudanças, de inovar e aprender continuamente (DUTRA, 2008). As tarefas essencialmente humanas, como intuir, julgar criar e estabelecer relações, revelam-se como os elementos mais valiosos do trabalho (ALMADA, 2000).

O conhecimento adquirido e acumulado pelos indivíduos assume, assim, uma importância particular, sendo considerado um recurso valioso para a sobrevivência e sucesso das organizações no ambiente em que atuam. André Luiz FISCHER (2002, p. 12, inserção do autor) ressalta que "quanto mais a empresa se concentra no chamado ativo intangível [marcas, performance, inovação tecnológica e de produto, atendimento diferenciado etc.] mais forte se torna a dependência dos negócios ao desempenho humano". As pessoas, de problemas, passam a ser a solução. De recursos, passam a ser agentes e parceiros.

O conhecimento passa a ser, então, 'a' vantagem competitiva das organizações e fonte de inovação. É o recurso mais valorizado da organização. Le Boterf (2003, p. 17) conclui que "diante das exigências incessantes de renovação e de adaptação dos produtos e dos serviços, e da necessidade de inovar, torna-se indispensável renovar os conhecimentos e as competências, colocando-se em situação de aprendizagem permanente". Portanto, o diferencial de competitividade da empresa não mais resulta da boa gestão do seu capital financeiro ou tecnológico, mas principalmente do gerenciamento do capital dos recursos humanos, que assume um lugar preponderante nesse processo.

Diferentemente de uma vantagem que pode ser alcançada pela instalação de um equipamento ou aquisição de uma nova tecnologia, a aquisição de vantagem competitiva sustentável por meio do gerenciamento das pessoas exige tempo. Contudo, esclarece Pfeffer (2005), essa tende a ser consideravelmente mais duradora e mais difícil de ser copiada por envolver uma dinâmica própria, nem sempre perceptível ou fácil de ser compreendida.

Assim, a Sociedade Industrial dá vez à Sociedade do Conhecimento. Surge a figura do *Homem que aprende*. Nesse cenário as organizações dão mais espaço ao desenvolvimento dos indivíduos e valorizam o conhecimento produzido por estes, considerando que se trata de uma vantagem competitiva difícil de ser reproduzida pelos concorrentes. Nesse contexto o indivíduo é o responsável por sua carreira, seu aprendizado e realizações.

Em meados do século XX surge no âmbito da teoria das organizações o conceito da responsabilidade social da empresa, ampliando o papel da empresa no que se refere às suas relações com o ambiente social. O conceito e a prática da responsabilidade, contudo, permaneceram adormecidos por várias décadas, observando-se apenas ações pontuais ou esporádicas, muitas vezes de caráter paternalista. É a partir da década de 90 que esse tema ressurge no debate acadêmico e entre os desafios colocados às organizações às vésperas de

um novo século (FISCHER, R. M., 2002).

Está sendo construído, assim, o conceito de *Homem Responsável*, em que o exercício de responsabilizar-se pelo social implica em pesos e medidas iguais no que se refere ao exercício da cidadania no âmbito das relações internas e externas da empresa. Ou seja, os mesmos valores de civilidades devem orientar as suas relações com os atores sociais internos e externos, "[...] as tendências apontam para um futuro, muito próximo, em que todas as pessoas desejarão sentir-se cidadãs em cada papel que tiverem que desempenhar, em cada relação em que se envolverem, em cada contexto organizacional a que estiverem vinculadas" (FISCHER, R. M., 2002, p. 228).

Um tema que guarda relação com a questão da responsabilidade social é o tema da sustentabilidade organizacional (BAKKER; GROENEWEGEN; HOND, 2005), que, além da dimensão econômica, abrange as dimensões social e ambiental, e também está sendo alvo de discussões no âmbito organizacional, mais especificamente, nas questões que envolvem a gestão de recursos humanos (BARRETO et al., 2011; FREITAS et al., 2013; FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010).

O desenvolvimento sustentável diz respeito ao desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas necessidades econômicas, sociais e ambientais (WILKINSON; HILL; GOLLAN, 2001). A "[...] construção de organizações sustentáveis requer [portanto] uma visão holística e multidimensional que incentiva desempenho superior nos aspectos econômico, social e ambiental" e coloca em evidência o papel que a gestão de RH deve desempenhar nesse processo (JABBOUR; SANTOS, 2008, p. 2145, inserção e tradução nossas). Esse assunto passa a ser, então, um tema emergente e recorrente nos estudos relacionados à gestão de pessoas (BARRETO et al., 2011; FREITAS et al., 2013).

Assim, estimular um comportamento individual sustentável, por meio de políticas e práticas de RH coerentes com as premissas do desenvolvimento sustentável (JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010), e buscar as condições e os recursos que permitam o desenvolvimento de uma postura socialmente responsável, com uma cultura inclusiva de cidadania organizacional estão, portanto, entre os maiores desafios dos modelos inovadores de gestão de pessoas neste novo século (BARRETO et al., 2011; FISCHER, R. M., 2002). Trata-se do que Freitas et al. (2013) chama de *Green HRM* (ou Gestão de Recursos Humanos verde).

Feito o relato da evolução histórica do ser humano à luz das teorias organizacionais,

observa-se então que as pessoas passaram a ser alvo de uma maior atenção nas organizações, demandando, como será visto na seção seguinte,

> novas abordagens para tratar o componente humano dentro do contexto das organizações, implicando até mesmo em substituir a expressão *recursos humanos* das propostas teóricas, visto não ser mais adequada para referir-se às características assumidas pela racionalidade do pensamento administrativo (AGUIAR; MELLO JÚNIOR, 2006, p. 3, grifo dos autores).

Contudo, é importante registrar, embora não seja esse o objeto desta pesquisa, que a relação entre as organizações e as pessoas que a integram também tem sido objeto de estudo sob uma perspectiva crítica. Essa perspectiva tem percebido "o ambiente organizacional como um meio hostil ao indivíduo e à sua realização" (BERTERO, 2004, p. 378), e que oculta uma estrutura de dominação elaborada e sutil (MOURA, 2011), levando alguns autores a fazerem uma reflexão e uma análise crítica sobre 'o que está por trás' do discurso de valorização do ser humano nas organizações.

É na década de 90 que começa a consolidação de temas e debates no campo da gestão de recursos humanos sob uma perspectiva crítica (KEEGAN; BOSELIE, 2006). Tal abordagem chama a atenção e faz reflexões sobre as tensões nas relações de trabalho, tais como coerção, intensificação do trabalho, estresse e insegurança no trabalho, discriminação de grupos tradicionalmente marginalizados, assim como questiona potenciais efeitos negativos e pressupostos subjacentes às políticas e práticas de recursos humanos, considerando diferentes perspectivas e vozes (JANSSENS; STEAYAERT, 2009; KEEGAN; BOSELIE, 2006).

Muitos autores consideram que a mudança do termo *administração de recursos humano*s para *gestão de pessoas* não muda a situação de fato, "na verdade, visaria ocultar uma relação de dominação e poder que continuaria presente", enquanto outros consideram essa terminologia "mais adequada ao conceito do homem complexo e das concepções mais atuais sobre esse tema", destacam Motta e Vasconcelos (2005, p. 93).

Para outros estudiosos essa não parece ser uma questão dilemática. O termo *human resource management* aparece como uma evolução da expressão *personnel administration*, em que este último termo estaria ligado a conceitos mais tradicionais da área (PAAUWE, 2004, 2009; SPRINGER; SPRINGER, 1990). A expressão gestão estratégica de recursos humanos traz conceitos como 'estratégico' e 'recursos' que estão relacionados à produtividade, lucratividade (valores agregados) e preocupação com a sobrevivência da firma. Contudo, o conceito 'humanos' reporta à ideia de seres humanos, que querem ser tratados de uma forma humana e isso implica em valores morais (justiça, equidade, participação,

solidariedade, confiança e legitimidade). O alinhamento entre esses dois tipos de valores é único de cada organização e "pode contribuir para uma vantagem competitiva sustentável e a viabilidade da organização a longo prazo" (PAAUWE, 2004, p. 5, tradução nossa).

Ao analisarem artigos publicados na divisão de Gestão de pessoas e relações de trabalho do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) no período de 2004 a 2008, Nóbrega e Sá (2010) observaram que a valorização das pessoas está presente mais no discurso gerencial do que refletida nas práticas de RH aplicadas no ambiente organizacional. Há um direcionamento dessas práticas para os objetivos organizacionais, ou seja, para a concretização e aumento dos resultados, sem que sejam consideradas as necessidades individuais. Essa também é uma constatação de Demo et al. (2011), ao analisarem os estudos sobre gestão de pessoas publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010.

André Luiz FISCHER (2002, p. 13), pondera que mais do que um processo de humanização nas empresas, o que parece estar ocorrendo seria o reconhecimento da importância do comportamento humano como elemento de diferenciação e da potencialização da vantagem competitiva das organizações:

> A organização não está se tornando mais humana por causa da nova onda competitiva, ou está sendo regida por princípios que privilegiam o humano em detrimento de outros valores organizacionais. O que se quer dizer é que, quanto mais os negócios se sofisticam em qualquer de suas dimensões – tecnológica, mercado, expansão e abrangência etc. –, mais seu sucesso fica dependente de um padrão de comportamento coerente com esses negócios.

Sobre essas diversas correntes de pesquisa na gestão de recursos humanos, Boselie, Brewster e Paauwe (2009) concluem que a abordagem dominante, que estuda a gestão estratégica de RH, e a perspectiva mais crítica da gestão de recursos humanos representam dois mundos diferentes, com pouca interação. Tal constatação pode explicar as conclusões de Armstrong (2000), Gill e Meyer (2011) e Guest (1999) sobre a contradição nas críticas direcionadas à gestão de recursos humanos, como sendo amoral, reativa, contraditória, perniciosa, maquiavélica, entre outros, ao mesmo tempo em que se constata a sua ineficácia e o baixo impacto das suas ações. Essa contradição leva os autores a se perguntarem como a prática de RH pode ser considerada como perversa e manipuladora se ao mesmo tempo ela é apontada como uma área ineficiente, que não consegue implementar suas políticas? Boselie, Brewster e Paauwe (2009), Guest (1999), Janssens e Steayaert (2009), Keegan e Boselie (2006) sugerem então uma maior aproximação entre essas correntes, para que se desenvolvam juntas e de fato os estudos críticos possam influenciar na pesquisa dominante.

A posição desta pesquisadora é que não se deve ser ingênuo a ponto de não conseguir enxergar nos modelos (antigos e novos) que permeiam a relação organização-pessoas novas formas de controle, relações de poder e a preocupação com o aumento da produtividade. Contudo, não se pode também ser cético a ponto de não enxergar ganhos nessa evolução, como a preocupação com a qualidade de vida no trabalho, a melhoria nas relações trabalhistas e a busca por modelos mais transparentes e participativos de gestão frutos principalmente de conquistas sociais, mas também do reconhecimento das dimensões subjetivas das pessoas que integram a organização.

Esse avanço é percebido também no setor público, com a criação de mesas de negociação para discussão de questões trabalhistas, bem como ações voltadas para o desenvolvimento do servidor e a promoção da sua saúde (BRASIL, 2009b).

É certo que qualquer preocupação com o impacto da gestão de RH deve estar atenta aos resultados de relevância tanto para as pessoas como para os negócios, de modo que ambos sejam beneficiados (GUEST, 1999) e que a perspectiva crítica tem sua importância para o desenvolvimento desse campo de estudo (JANSSENS; STEAYAERT, 2009; KEEGAN; BOSELIE, 2006). Paauwe (2009) ressalta que é relevante lembrar que esse é um campo de estudo jovem e em expansão, com avanços importantes ainda a serem conquistados.

2.2.2 A evolução da gestão de recursos humanos nas organizações

Esta subseção traz um olhar histórico sobre o desenvolvimento do campo, resgatando as diversas fases vivenciadas pela área de recursos humanos e identificando as diferenças entre elas. Nessa análise histórica serão apresentadas as perspectivas tradicional, moderna e contemporânea, de modo que seja possível visualizar os principais modelos de gestão, a partir do estudo da evolução das formas de relacionamento que se estabeleceram entre as organizações e as pessoas ao longo do tempo (Figura 5).

Na **perspectiva tradicional** a área de RH caracteriza-se por ser uma unidade de apoio, focada nas atividades de controle e registro de pessoas. O marco de 1890 refere-se à origem do departamento de pessoal nos Estados Unidos, quando a *NCR Corporation* criou uma unidade denominada de *Personnel Office*, com o claro objetivo de desenvolver um método pelo qual os gestores de RH pudessem distinguir melhor quais indivíduos poderiam tornar-se empregados eficientes ao melhor custo. Prevalecia a visão dos empregados como um fator de produção cujos custos deveriam ser administrados da mesma forma racional que os custos dos

demais fatores de produção (SPRINGER; SPRINGER, 1990).

Figura 5 (2) – A evolução da gestão de recursos humanos nas organizações

Perspectiva Tradicional	**Perspectiva Moderna**	**Perspectiva contemporânea**		
Administração de Pessoal	Gestão de Recursos Humanos	Gestão Estratégica de Pessoas	Gestão por Competências	Gestão Sustentável de Pessoas
1890	1950	1980	1990	2008
Foco na estruturação dos recursos humanos	Foco no comportamento humano	Foco na integração das estratégias de RH às estratégias organizacionais	Foco no desenvolvimento das competências necessárias à concretização dos objetivos estratégicos	Foco na sustentabilidade organizacional

Fonte: elaborado pela autora

Dois novos termos relacionados à gestão do trabalho emergiram nesse período no contexto americano: *personnel management* ou *personnel administration* e *industrial relations* (KAUFMAN, 2007). O primeiro combinava as funções relacionadas ao emprego - contratação, folha de pagamento e cadastro, e ao bem-estar (*welfare*) no trabalho - refeitório, enfermaria, biblioteca. O segundo termo incluía apenas as questões de emprego envolvidas na relação empregado-empregador.

A previsibilidade e o controle das pessoas eram objetivos da administração tradicional de RH. Esta não diferenciava o 'recurso' humano dos demais. A função de RH, por sua vez era vista como uma extensão das demais funções administrativas, só que no âmbito das relações humanas. Nessa fase o foco da ação de RH está voltado para a estruturação dos recursos humanos e não para as prioridades da organização (FISCHER, 1998).

A partir da década de 1930, com a utilização da Psicologia, amplia-se a compreensão e a intervenção na vida organizacional, alterando o foco da ação da área de RH para o comportamento humano. Instrumentos e métodos desenvolvidos por psicólogos começam a ser aplicados aos procedimentos da gestão de recursos humanos (FISCHER, A. L., 2002) [9].

A **perspectiva moderna** consolida o modelo de gestão de pessoas como gestão do comportamento humano. O termo *human resource management* e o foco prioritário no

[9] Fischer (1998) chama a atenção para o fato de que é a partir desse contato mais intenso da Psicologia com os estudos organizacionais que se começa a perceber o “divórcio” entre a teoria e a prática de RH. Enquanto a teoria avançava, os pressupostos tayloristas ainda imperavam na maioria das empresas.

comportamento humano, afirma André Luiz FISCHER (2002), aparecem como resultado da consolidação da psicologia humanística na teoria organizacional. Essa expressão começou a ser usada na década de 50, nos Estados Unidos, designando a expansão do conceito de administração de pessoal (SPRINGER; SPRINGER, 1990). Enquanto o termo *administração de pessoal* "estaria vinculado a um passado marcado pelo caráter processual e burocrático da atividade [...] a *gestão de recursos humanos* estaria voltada para a integração, o comprometimento dos empregados, a flexibilidade, a adaptabilidade e a qualidade" (BREWSTER; HEGEWISH, 1994 apud FISCHER, A. L., 2002, p. 22, grifo nosso).

Os estudos revelam a importância de que a concepção do trabalho e as práticas de gestão considerem que as pessoas têm necessidades e aspirações sociais e psicológicas (KAUFMAN, 2007). Destacam-se nessa perspectiva os conceitos de liderança e motivação, com o reconhecimento da importância do papel do gerente de linha como mediador entre a organização e os funcionários e da sua postura na condução de sua equipe de trabalho, assim como da importância de iniciativas que valorizem as pessoas no ambiente de trabalho e da consideração de suas expectativas. As questões relacionadas à pessoal deixa de ser assunto exclusivo da área de RH e também passa a ser responsabilidade de todos os gestores.

Nos anos 70 dissemina-se o entendimento de que a gestão de recursos humanos deveria ajustar-se às políticas empresariais e aos fatores ambientais (FISCHER, A. L., 2002), ou seja, reconhece-se a necessidade de alinhar a área de gestão de RH às estratégias da organização. Ainda assim, o plano estratégico da gestão de RH era derivado das estratégias corporativas da empresa: uma ação ainda limitada, considerando que o que ocorria era a simples adaptação à estratégia do negócio e implementação da sua diretriz específica, sem que a área de RH efetivamente interviesse ou influenciasse na formulação da estratégia corporativa. A área de RH nessa perspectiva ocupa ainda um papel secundário, acessório, visto que somente após a definição do planejamento estratégico as questões de RH são consideradas (FISCHER, 1998).

Contudo, no final dos anos 80 e início dos anos 90 as empresas foram afetadas por processos de reestruturação que provocaram questionamentos quanto à necessidade e ao futuro da área de RH. Fischer (1998) esclarece que um dos aspectos que mais contribuíram para sugerir que o fim da administração de RH estaria próximo foi sua passividade diante da mudança que se processava à sua volta. Enquanto os processos de transformação ocorriam em todas as instâncias das empresas, esse setor em geral permanecia na defensiva. No entanto, enquanto alguns proclamaram o fim dessa área, outros entendiam ser esse um momento de mudança do seu perfil e de desenvolvimento de um novo modelo de gestão de RH, com foco na contribuição dessa área para o desempenho das organizações (ULRICH, 1997).

A introdução do caráter estratégico na gestão de RH mudou o seu foco e implicou na revisão do papel dos profissionais da área e no crescente interesse em associar as atividades de RH ao desempenho competitivo, contribuindo para que a área de recursos humanos alcançasse mais visibilidade e influência. A ênfase passou a ser as competências essenciais, as capacidades estratégicas e o desempenho da organização (LENGNICK-HALL et al., 2009).

A **perspectiva contemporânea** de recursos humanos consolida o reconhecimento do caráter estratégico da área de RH, a importância dessa área no desenvolvimento e gerenciamento das competências organizacionais e sua centralidade na busca pela sustentabilidade organizacional. A área de RH passa, então, a ser percebida como uma vantagem competitiva da organização. Embora não se aprofunde nessa questão Porter (1989, p. 39) reconhece que "a gerência de recursos humanos afeta a vantagem competitiva em qualquer empresa", sendo "em algumas indústrias [...] a chave para a vantagem competitiva".

O crescimento da importância da área de RH não deve ser atribuído ao acaso (BROCKBANK, 1999). A exigência por organizações competitivas e criativas as tornou dependentes de um padrão de comportamento coerente com seus negócios (FISCHER, A. L., 2002), deslocando o foco da área de RH para o desenvolvimento das pessoas (DUTRA, 2011). Assim, longe de ocupar um papel secundário, fruto de uma reflexão posterior ao planejamento organizacional, as práticas de RH são consideradas durante as decisões que consolidarão o planejamento estratégico, com o propósito de garantir os resultados.

Nessa perspectiva a função de RH está totalmente integrada com a estratégica organizacional (*strategic or vertical fit*) e são definidas conjuntamente. Ao se determinar as capacidades organizacionais (processos e práticas) e as competências necessárias para que as estratégias se transformem em ação, essas são traduzidas em práticas de RH. Outro tipo de alinhamento que ganha importância nessa perspectiva é o alinhamento entre as práticas de RH (*internal or horizontal fit*), no qual essas atuam de forma sinérgica, dentro de uma concepção de sistema: inter-relacionadas e com o foco direcionado a um conjunto de metas dominantes (BOON et al., 2007). Esse alinhamento assegura que as práticas individuais de RH sejam configuradas de uma maneira tal que se apoiem mutuamente, proporcionando uma importante fonte de vantagem competitiva (KEPES; DELERY, 2007).

Portanto, é a partir da visão do indivíduo na organização como um diferencial, mas também da constatação da necessidade de qualificação e de conhecimentos exigidos dos profissionais para enfrentar o cenário de mudanças profundas e aceleradas e o acirramento da competitividade que se começa a pensar em recursos humanos de forma estratégica (ALBUQUERQUE, 2002; LE BOTERF, 2003), ou seja, passa-se a pensar (ou a repensar) as

atividades próprias da área de RH de forma integrada com os objetivos da organização, pensar no contexto em que está inserida e nas demandas decorrentes em termos de pessoas.

Ao fazer uma análise do passado e futuro da área de RH, Brockbank (1999) acrescenta às dimensões operacional e estratégica das ações dessa área os conceitos de reação e proatividade (Figura 6), inferindo que determinadas práticas criam maior vantagem competitiva que outras.

Figura 6 (2) – Dimensões da vantagem competitiva para as atividades de RH

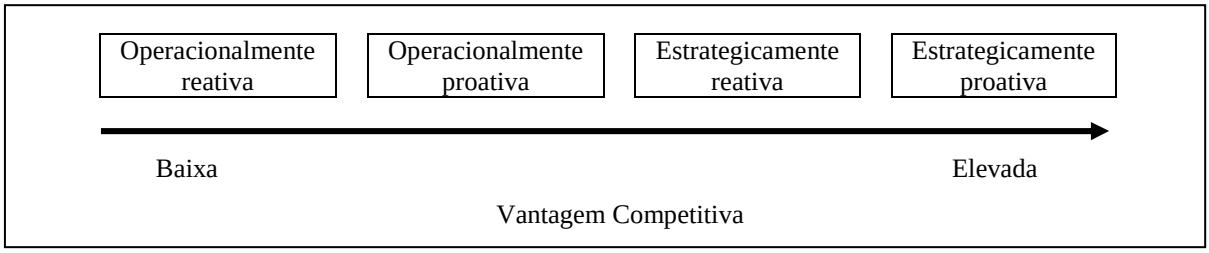
	REATIVA	**PROATIVA**
ESTRATÉGICA	Faz a estratégia acontecer	Cria estratégicas alternativas
OPERACIONAL	Implementa o básico	Melhora o básico

Fonte: adaptado de Brockbank (1999, p. 339, tradução nossa)

Na dimensão Operacional, a ação reativa diz respeito às demandas do dia a dia da área de recursos humanos, enquanto que a ação proativa diz respeito às questões de como essa área pode melhorar – quantitativamente e qualitativamente – suas atividades básicas antes que problemas ocorram. Na dimensão Estratégica a ação reativa diz respeito a ações que apoiem as estratégias já definidas pela organização. A ação proativa, por sua vez, consiste na criação de estratégias alternativas.

A partir dessas quatro categorias o autor criou um índice para medir o grau de vantagem competitiva da área de recursos humanos (Figura 7). O progresso da área de RH seria avaliado, portanto, em termos da sua capacidade de agregar vantagem competitiva à organização. Assim, RH aumenta sua capacidade de criar vantagem competitiva à medida que avança da ação operacionalmente reativa em direção à estrategicamente proativa. Sugere-se então, uma ação mais estratégica que operacional e mais proativa que reativa, considerando que ao desempenhar um papel estratégico e proativo o RH favorece e aumenta a capacidade de renovação da empresa (BROCKBANK, 1999).

Figura 7 (2) – Índice da vantagem competitiva da área de RH



Fonte: adaptado de Brockbank (1999, p. 340, tradução nossa)

Essa alteração no foco da área de RH, orientado originalmente para processos e tarefas,

para um foco mais proativo, baseado em resultados, implica em mudanças nas práticas de RH. Mudam, consequentemente, as competências exigidas para os profissionais dessa área. Novos referenciais são exigidos de modo que as expectativas sobre a atuação dessa área vão além da de guardiões da legislação e regulamentos. Novos aprendizados baseados numa abordagem que busque o trabalho criativo, motivado por valores e voltado para resultados são requeridos, ao mesmo tempo em que se faz necessária também a ocorrência de desaprendizados em relação a práticas e conceitos ultrapassados (ULRICH, 2003).

Ao ser alçada ao patamar estratégico, a área de recursos humanos evidencia o profissional de RH. Novas posturas e competências lhe serão exigidas para que possa atuar nas novas linhas de ação da área e assumir novas responsabilidades direcionadas ao desenvolvimento e fortalecimento do relacionamento entre gerentes e subordinados. O profissional de RH deve dominar tanto a dimensão operacional como a estratégica da administração de processos e de pessoas, contudo além do conhecimento técnico e do conhecimento do negócio da organização, espera-se um perfil de consultor interno, com *expertise* em relacionamento interpessoal, negociação, gerenciamento de conflitos e de mudança e com um foco mais analítico (FISCHER, 1998; KOCHAN, 2007; ORLICKAS, 1999; ULRICH, 1998, 2003).

Dentre os vários modelos de gestão estratégica de RH presentes na literatura que estabelecem múltiplos papéis ao profissional de RH, destaca-se o apresentado por Ulrich (1998, 2003), por ser mais abrangente, bem como por ser este um autor de destaque internacional e um dos mais citados nos estudos sobre o tema.

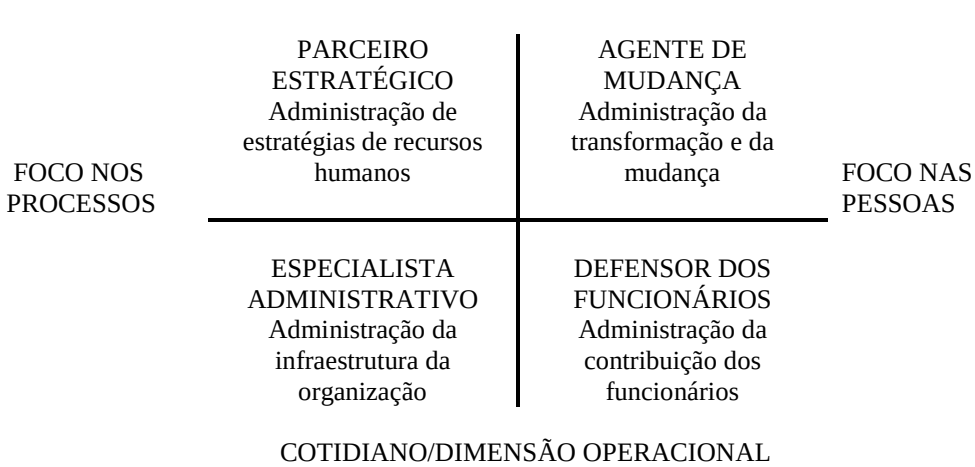
O modelo proposto por Ulrich (1998, 2003) não sugere uma mudança radical de ação operacional para ação estratégica, a proposta é não só uma melhor utilização das práticas de RH, mas também foco nos valores criados por RH. O autor infere que ao serem ‘chamados’ a assumirem um papel estratégico, muitos profissionais de RH erroneamente identificaram esse como único papel a desempenharem. O profissional de RH deve dominar tanto as dimensões operacionais quanto as dimensões estratégicas da administração de processos e de pessoas.

Sobre os papéis a serem assumidos pelo profissional de recursos humanos, Ulrich (1998, 2003) propõe um modelo (Figura 8) que abrange as dimensões operacional e estratégica, respectivamente de curto e longo prazos, e os focos nos processos e nas pessoas. A partir da interseção desses dois eixos o autor cria quatro áreas de ação, demarcando quatro papéis para o profissional de recursos humanos: parceiro estratégico, especialista administrativo, agente de mudança e defensor dos funcionários.

Como *parceiro estratégico* (nível estratégico com foco em processos) o profissional de

RH deve conduzir os gerentes a uma discussão sobre visão, valores, objetivos e intenções ajudando-os a tornar essas questões mais reais para os funcionários e facilitando a compreensão de como colocá-las em ação. As estratégias de RH devem estar integradas às estratégias da organização, ou seja, alinham-se os sistemas de RH ao planejamento organizacional e definem-se as prioridades de RH com vistas à tradução desse plano em ação.

Figura 8 (2) - Os múltiplos papéis do RH



Fonte: adaptado de Ulrich (2003, p. 40)

Na função de *especialista administrativo* (nível operacional com foco em processos), o profissional de RH deve exercer suas funções operacionais com eficiência administrativa, buscando a melhoria contínua dos processos de trabalho que administram. Ulrich (2003, p. 44) esclarece que "embora esse papel tenha sido minimizado [...], sua realização bem-sucedida continua a condicionar valor para a empresa". A melhoria de sua eficiência administrativa pode inclusive contribuir para uma maior credibilidade do setor de RH, gerando um ambiente propício para a criação de parcerias na ação estratégica.

Como *defensor dos funcionários* (nível operacional com foco em pessoas), o profissional de recursos humanos deve atuar como interlocutor dos funcionários, de forma que haja uma conciliação entre as demandas pessoais e as organizacionais, garantido que os interesses e as necessidades dos funcionários cheguem até a direção da organização. Deve, também, implementar políticas e práticas que criem condições de elevar a competência e o comprometimento dos funcionários, inclusive orientando e treinando os gestores para isso.

Por fim, no papel de *agente de mudança* (nível estratégico com foco em pessoas), o profissional de recursos humanos deve estimular os responsáveis pelos processos decisórios a se envolverem e a gerenciarem projetos de mudança, bem como, a aprenderem com essas experiências, buscando a transformação da organização e das pessoas. Os sistemas de RH,

por sua vez, devem estar em sintonia com o que pregam, de modo que pratiquem o que recomendam aos gerentes.

A ação do profissional de RH nas quatro áreas de ação do modelo envolve tanto a participação de outros agentes organizacionais, como de consultores, e o uso da tecnologia, com graus de participações e responsabilidades distintas, explica Ulrich (2003).

A definição dos papéis de RH pela empresa e das atividades concernentes a esses papéis fornece aos profissionais de RH não só um sentido claro de propósito, mas uma definição do valor que esses adicionam a empresa. Ulrich (2003, p. 57) defende ainda, que cada papel é essencial à consolidação e ao sucesso da parceria que RH vai desenvolver com os demais subsistemas da organização. Assim, atribuir aos papéis de especialista administrativo e defensor dos funcionários o caráter de tradicional e ultrapassado, enquanto se valoriza os papéis de parceiro estratégico e agente de mudança cria “entraves entre os profissionais de RH e enfraquece a eficácia global da função de recursos humanos”.

O profissional de RH não necessariamente desempenhará os quatros papéis que integram esse modelo. Ulrich (2003) esclarece que a área de RH, ou seja, as pessoas que fazem esse setor, deve compartilhar visão e competência unificadas, com responsabilidades e autoridades específicas, de modo que cada um respeite e enxergue a competência do outro.

Resgatada a evolução histórica da gestão de recursos humanos e destacados as práticas e os novos papéis dos profissionais de RH da perspectiva contemporânea da gestão de RH, a subseção a seguir descreve as principais abordagens nessa perspectiva.

2.2.3 A abordagem contemporânea da gestão de recursos humanos

Pretende-se nesta subseção apresentar as principais abordagens de gestão de recursos humanos na perspectiva contemporânea: a abordagem estratégica e o modelo de gestão por competências. Será apresentado também o que parece ser um novo estágio na evolução da gestão de RH: recursos humanos como base para a sustentabilidade organizacional.

2.2.3.1 A gestão de recursos humanos e a abordagem estratégica

No final da década de 70 e início dos anos 80 observou-se, inicialmente nos Estados Unidos, um interesse crescente na gestão estratégica das organizações. Esse interesse favoreceu não só o aparecimento de inúmeros modelos de gestão estratégica, como também

contribuiu para chamar a atenção para o papel de várias funções organizacionais no processo da gestão estratégica, a exemplo da área de recursos humanos (WRIGHT; MCMAHAN, 1992). A partir de então, diferentes abordagens conceituais foram mobilizadas para estudar as inter-relações entre a gestão de recursos humanos e o desempenho organizacional.

Considerando que não há uma teoria de gestão estratégica de recursos humanos, inicialmente será mostrado como as práticas de RH podem estar associadas às diversas abordagens da estratégia e como a perspectiva estratégica evidencia questões por vezes ignoradas na gestão de RH, para em seguida, de forma mais específica, relacionar os modelos teóricos que podem contribuir para a compreensão da dimensão estratégica dessa área.

O campo da gestão estratégica abrange diferentes escolas e abordagens. O próprio termo estratégia tem uma pluralidade de significados: estratégia como um *plano*, ou seja, um curso de ação a ser seguido (implica em olhar para o futuro); estratégia como um *padrão*, representando a consistência de um comportamento ao longo do tempo (implica em olhar o passado); estratégia como uma *manobra* específica, destinada a superar a vantagem de um concorrente; estratégia como *posição*, ou seja, o modo pelo qual uma organização posiciona seus produtos/serviços no mercado; e estratégia como uma *perspectiva*, uma forma específica de fazer as coisas (MINTZBERG, 1987).

Considerando que não cabe neste estudo uma análise detalhada dessas abordagens, será apresentada uma visão panorâmica das diversas perspectivas e escolas de estratégia a partir das sínteses e perspectivas integradoras de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) e Whittington (2002), para então apresentar como essas abordagens afetam as práticas de RH.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) classificaram em dez as escolas que estudam esse campo de pesquisa: escola do *design*, do planejamento, do posicionamento, empreendedora, cognitiva, de aprendizado, do poder, cultural, ambiental e de configuração.

As três primeiras escolas de estratégias (*design*, planejamento e posicionamento) são prescritivas (foco em como as estratégias *devem* ser formuladas) e consideram a estratégia como um processo formal que se desenvolve em etapas. Subjacente a essas perspectivas está a compreensão de que o mercado é mais ou menos estável e de que, a partir de sua análise, é possível o desenvolvimento de estratégias que visem alcançar uma posição estratégica desejada. A escola do *design* busca estabelecer uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. As escolas de planejamento e do posicionamento, por sua vez, foram desenvolvidas tendo como base a escola do *design*. Contudo, enquanto a primeira enfatiza o processo de formulação de estratégias, partindo da compreensão de que essas devem resultar de um planejamento formal, no qual todas as etapas são detalhadas e

controladas, a segunda destaca a relevância do conteúdo das estratégias, dando maior ênfase à análise das estratégias (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

As demais escolas podem ser classificadas como abordagens descritivas, pois se preocupam com o *como* as estratégias são formuladas. Essas destacam o papel do líder visionário (empreendedora); dos esquemas e mapas mentais do estrategista (cognitiva); do processo coletivo de aprendizagem ao longo do tempo (aprendizado); do uso de poder e da política nas negociações de interesses (poder); da interação social, crenças e significados compartilhados (cultural); e das forças do ambiente (ambiental). A escola de configuração, por sua vez, sintetiza todas essas escolas citadas, na medida em que defende não existir uma melhor maneira de fazer estratégia. Isso vai depender de circunstâncias específicas que farão com que um determinado contexto, estratégia, estrutura e processo sejam eficazes (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

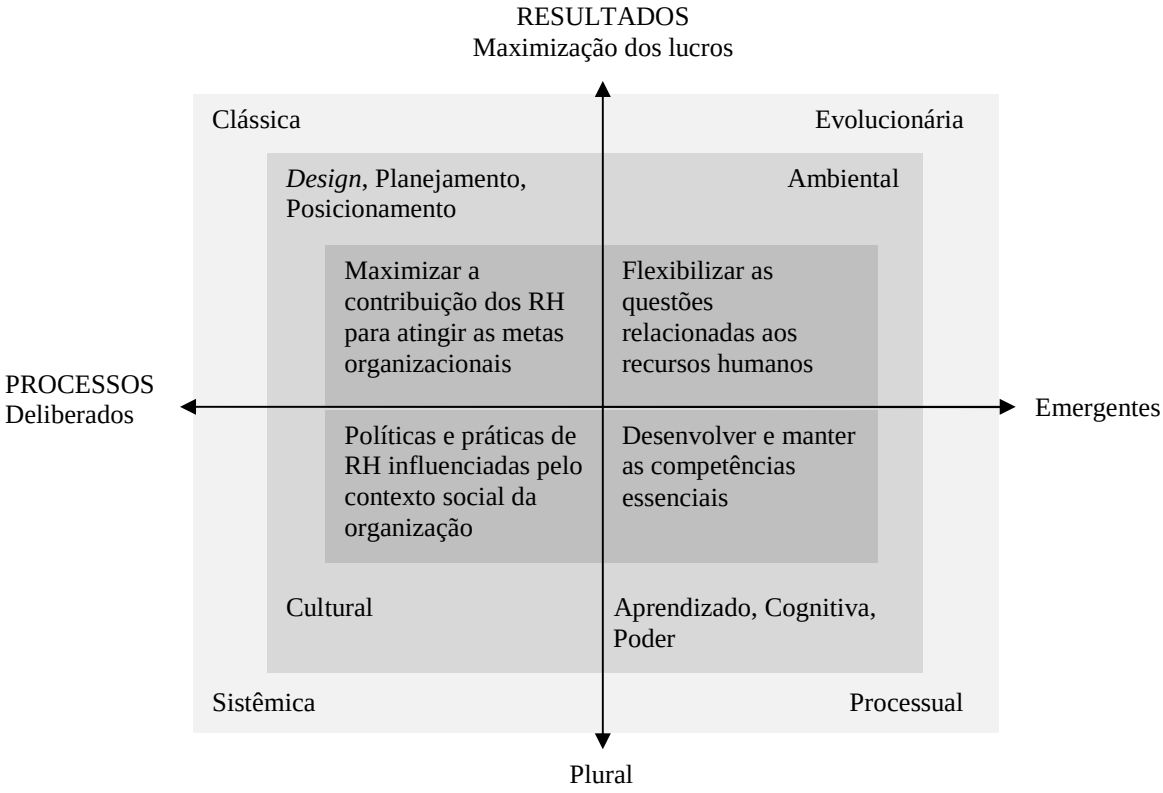
A abordagem estratégica também pode ser analisada a partir dos resultados e processos nela envolvidos. A estratégia pode assim, visar a atingir resultados que maximizem os lucros ou também permitir resultados diversos, pode ser fruto de um processo racional e planejado ou simplesmente emergir de forma acidental. A partir dessas duas dimensões - resultados e processos - Whittington (2002) classifica a gestão estratégica como clássica, evolucionária, processual e sistêmica.

Com base nessas duas visões integradoras (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000; WHITTINGTON, 2002) Paauwe (2004) identifica as implicações dessas abordagens na gestão estratégica de recursos humanos (Figura 9).

A abordagem clássica, que considera a estratégia como um processo racional que objetiva a maximização do lucro mediante um planejamento a longo prazo, assemelha-se às escolas do *Design*, do Planejamento e do Posicionamento. Nesse contexto, o papel da área de RH é maximizar a contribuição dos ativos humanos de modo a atingir as metas organizacionais. Essa perspectiva procura vincular o comportamento individual ao desempenho organizacional de uma maneira racional e lógica.

A abordagem evolucionária (que se assemelha à escola ambiental) apresenta uma visão baseada na evolução biológica das espécies, ao considerar que só as empresas mais competitivas (aptas) sobrevivem. Nessa perspectiva o mercado é determinante, de modo que resta ao gestor otimizar a adaptação da organização às demandas do mercado. Essa abordagem vai requerer flexibilidade dos seus recursos humanos (para responder às demandas do mercado) e da área de RH, no que se refere às suas atividades (o que deve ser delegado, terceirizado ou assumido pela unidade).

Figura 9 (2) - Visão panorâmica das abordagens e escolas de estratégia e suas implicações para as práticas de RH



Fonte: elaborado pela autora, baseado em Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), Paauwe (2004) e Whittington (2002).

A abordagem processual considera que a estratégia vai ser desenvolvida gradualmente, a partir de um processo de aprendizagem e adaptação (assemelhando-se às escolas cognitiva, de aprendizado e do poder). A área de RH deve estar envolvida com o desenvolvimento e a manutenção das competências essenciais à concretização das estratégias.

Na abordagem sistêmica, por sua vez, a estratégia vai refletir o sistema social no qual essa ocorre. Paauwe (2004) destaca que do ponto de vista da gestão de RH essa abordagem é muito importante, pois se refere ao contexto social mais amplo (contexto histórico sociocultural) que influencia na formulação das práticas e políticas de RH.

Analisando todas essas escolas e abordagens, Paauwe (2004) conclui que, embora não exista uma melhor maneira de desenvolver estratégias e, inclusive, de alinhar as políticas de RH às estratégias, essa diversidade permite algumas conclusões importantes para a compreensão da relação estratégia, gestão de recursos humanos e desempenho:

a) o dirigente da organização desempenha um papel importante na definição das políticas de RH, bem como na criação de uma cultura que também vai influenciar nessas políticas (favorecendo ou restringindo a ação da área de RH);

b) os processos cognitivos, que envolvem os diferentes mapas mentais dos atores envolvidos, podem levar à divergência de opiniões na definição das estratégias, políticas e práticas de gestão de RH;

c) por envolver questões internas e externas à organização, a gestão estratégica de recursos humanos pode ser considerada como uma abordagem interativa em desenvolvimento (emergente e gradual), com ciclos de retroalimentação, dificultando a compreensão das relações de causa e efeito;

d) os grupos de poder e os tipos de recursos que cada grupo pode mobilizar geralmente são negligenciados na pesquisa sobre o desempenho da gestão de RH;

e) a cultura tem um efeito sobre a formulação das políticas de RH e sobre como a eficácia da gestão de RH e dos próprios recursos humanos são percebidos pelos membros da organização;

f) as forças ambientais e institucionais podem exercer grande impacto sobre as estratégias e políticas de RH, enquanto a organização procura alcançar legitimidade no seu campo de atuação.

Em busca de um embasamento teórico sólido que oriente a pesquisa e a prática na área da gestão estratégica de recursos humanos, área esta caracterizada por uma gama de modelos prescritivos, Wright e McMahan (1992) destacam várias teorias organizacionais que podem fornecer as bases teóricas que tem faltado a essa área. Dentre os modelos teóricos que apresentam um claro foco estratégico e têm se mostrado relevantes ao estudo de como a gestão de recursos humanos pode contribuir para a concretização da estratégica organizacional estão a Teoria dos Recursos da Firma (RBV), a abordagem Comportamental, o Modelo Cibernético e as Teorias de Custo de Transação e da Agência. Essas teorias pressupõem a racionalidade e a proatividade no processo decisório como determinantes no desenvolvimento e alinhamento das práticas de gestão de recursos humanos (Quadro 2).

Dentre essas abordagens que envolvem gestão de RH e estratégia, destaca-se a **Teoria dos Recursos da Firma**. Essa teoria tem desempenhado um papel-chave na legitimação da relevância da gestão de recursos humanos nos estudos da estratégia ao fazer uma ponte teórica entre esses dois campos e enfatizar o papel estratégico que as pessoas e as funções de RH podem desempenhar nas organizações, destacando-se como o paradigma que tem orientado praticamente todas as pesquisas sobre gestão estratégica de recursos humanos (ALLEN; WRIGHT, 2007; BARNEY; WRIGHT, 1998; COLBERT, 2004; LEGGE, 2005; LENGNICK-HALL et al., 2009; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003; WRIGHT; DUNFORD; SNELL, 2001; WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; MCMAHAN;

MCWILLIAMS, 1994).

Quadro 2 (2) - Modelos teóricos aplicados à gestão estratégica de recursos humanos

Teoria	Ênfase	Foco da gestão estratégica de RH
Teoria dos Recursos da Firma	Relação entre a estratégia e os recursos internos (pessoas, processos organizacionais, informações, conhecimentos etc.) da empresa	Desenvolvimento de práticas de RH que permitam a uma empresa obter vantagem competitiva em relação às demais
Perspectiva Comportamental	Relação entre estratégia e desempenho organizacional mediada pelo comportamento dos funcionários	Desenvolvimento de práticas de RH que promovem e reforçam atitudes e comportamentos consistentes com a estratégia organizacional
Modelo Cibernético	Dinâmica de monitoramento ambiental constante e de ajuste interno	Monitoramento dos resultados das práticas de RH e os ajustes dessas práticas, sempre que os resultados se desviarem do desejado
Teoria de Custo de Transação e Teoria da Agência	Custos associados com a negociação, acompanhamento, avaliação e execução das negociações entre partes	Desenvolvimento de práticas voltadas para a mensuração e remuneração do comportamento dos funcionários, como meio de alinhá-lo à estratégia organizacional

Fonte: elaborado pela autora baseado em Wright e McMahan (1992).

Diferente da abordagem tradicional de estratégica, cujo foco é empresa-ambiente e pressupõe uma homogeneidade e mobilidades dos recursos estrategicamente relevantes entre as empresas de um mesmo grupo estratégico, a Teoria dos Recursos da Firma tem seu foco na empresa e defende que a vantagem competitiva só pode ocorrer em situações de heterogeneidade dos recursos da empresa e a partir da exploração das forças internas (capitais físicos, humanos e organizacionais). Esse modelo considera que os recursos estrategicamente relevantes não são perfeitamente móveis entre as organizações, o que contribuiria para a duração dessa heterogeneidade. A ênfase dessa teoria está na relação entre o seu desempenho e suas características internas (BARNEY, 1991).

Como vantagem competitiva, considera-se o desenvolvimento e a implementação de uma estratégia que agrega valor à empresa (ou seja, que melhore a eficácia e a efetividade de recursos internos estrategicamente relevantes) e que não está sendo implementada simultaneamente por qualquer concorrente. A vantagem competitiva sustentável, por sua vez, refere-se à incapacidade dos concorrentes replicarem os benefícios dessa estratégia, mesmo que implementem estratégias semelhantes. Para que um recurso interno seja estrategicamente relevante e, portanto, constitua uma vantagem competitiva sustentável, deve atender às seguintes condições: ser valoroso, raro, imperfeitamente imitável e sem substitutos equivalentes (BARNEY, 1991). Uma vez atendidas essas quatro condições, poder-se-ia dizer que a organização detém recursos que podem potencialmente levar a uma vantagem competitiva sustentável ao longo do tempo (ALLEN; WRIGHT, 2007).

A gestão estratégica de RH apresenta assim, uma afinidade com os pressupostos básicos da RBV à medida que está baseada nas seguintes proposições: as pessoas que compõem a organização são de uma importância estratégica crítica e as práticas de RH são fundamentais no desenvolvimento da capacidade estratégica dessas pessoas (COLBERT, 2004).

Considerando os requisitos relacionados por Barney (1991), pode-se afirmar que os recursos humanos de uma organização são valorosos, na medida em que existe na organização uma demanda por trabalhos heterogêneos e uma mão de obra heterogênea (funções que demandam diferentes habilidades e pessoas que apresentam diferentes habilidades); são raros, já que são poucos os que apresentam elevadas habilidades; são difíceis de ser imitados, considerando as condições históricas únicas de cada organização e o fato de ser praticamente impossível identificar como as pessoas atuam e contribuem para a vantagem competitiva da organização (ambiguidade causal) e de que a vantagem competitiva decorre de relações sociais únicas (complexidade social); e são difíceis de serem substituídos, considerando o seu potencial para não se tornarem obsoletos e para transitarem por diferentes tecnologias, produtos e mercados, além do que os únicos recursos que podem substituir os recursos humanos são aqueles igualmente valorosos, raros, inimitáveis e difíceis de serem substituídos (ALLEN; WRIGHT, 2007; BARNEY; WRIGHT, 1998; WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; MCMAHAN; MCWILLIAMS, 1994).

A Teoria dos Recursos da Firma, portanto, ao enfatizar os recursos internos da organização como fontes de vantagem competitiva, ajudou a colocar as pessoas em evidência, legitimando a afirmação do RH de que as pessoas são estrategicamente importantes para o sucesso da empresa (WRIGHT; DUNFORD; SNELL, 2001). Allen e Wright (2007) afirmam que a RBV não apenas estimulou a mudança paradigmática da perspectiva sobre a relação entre estratégia e gestão de recursos humanos, como forneceu uma base legítima sobre a qual os pesquisadores da área podem argumentar que os recursos humanos de uma organização de fato podem contribuir para o desempenho organizacional e influenciar na formulação das estratégias (e não apenas atuar na sua implementação).

A **Perspectiva Comportamental**, por sua vez, tem seu foco no controle do comportamento do indivíduo, a partir da compreensão que esse é o principal mediador entre a estratégia e o desempenho organizacional. As atitudes e comportamentos considerados eficazes vão depender de vários aspectos da organização, entre eles a estratégia organizacional. Cabe à gestão estratégica de recursos humanos promover e reforçar os comportamentos necessários para realizar a estratégia. Portanto, o pressuposto da perspectiva comportamental é que as estratégias conduzem a práticas de gestão de recursos humanos, que

incentivam o comportamento dos indivíduos, que, consequentemente, levam a resultados que trazem benefícios para a empresa (WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Quanto ao **Modelo Cibernético**, este trata o sistema organizacional sob duas perspectivas: um sistema aberto em constante intercâmbio com o ambiente; ou um sistema fechado que apenas recebe influências do ambiente. A cibernética defende a ideia de sistema que opera de modo inteligente e autorregulante e tem entre as suas principais contribuições para os estudos organizacionais a questão do controle (*feedback*) e a distinção entre os processos de aprendizagem de circuito simples e de circuito duplo (MISOCZKY, 2003).

A dinâmica desse modelo implica em um constante monitoramento ambiental e ajustes internos. Os sistemas devem ser capazes de relacionar as informações decorrentes do monitoramento do ambiente às normas que orientam o comportamento dos sistemas, identificar desvios nessas normas e executar ações que corrijam as discrepâncias detectadas (MISOCZKY, 2003). O sistema organizacional é visualizado a partir de um esquema que pressupõe entradas (*inputs*), processamento (*throughput*), saídas (*outputs*) e retroalimentação (*feedback*).

Wright e McMahan (1992) apresentam um modelo cibernético do sistema de recursos humanos (Figura 10) a partir da perspectiva de sistemas abertos, no qual os conhecimentos, competências e habilidades das pessoas são considerados como *inputs* do ambiente, o gerenciamento do comportamento dos funcionários é representado como *throughput* e o desempenho e a satisfação desses constituem os *outputs*. Um processo de retroalimentação vai atuar como controle dos *inputs* e/ou *throughputs*, de modo que os objetivos traçados na estratégia organizacional sejam alcançados.

Figura 10 (2) – Modelo cibernético do sistema de recursos humanos

Fonte: Wright e McMahan (1992, p. 306, tradução nossa).

Essa abordagem tem um grande potencial para analisar como as práticas da gestão estratégica de RH mudam ou precisam mudar ao longo do tempo. Contudo, a maioria desses

modelos pressupõe que as contingências ambientais e estratégicas, os comportamentos necessários para se alcançar as estratégias e as práticas de RH para incentivar esses comportamentos são perfeitamente conhecidos, podem ser aplicados em tempo hábil, assim como podem ser revistos rapidamente quando necessário, ignorando os fatores contextuais, as incertezas e a noção da racionalidade limitada (WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Por fim, a **Teoria de Custo de Transação** e a **Teoria da Agência** são também perspectivas estratégicas que vêm sendo aplicadas à gestão de RH.

A Teoria de Custo de Transação busca explicar as condições em que as transações econômicas podem ser gerenciadas de modo mais eficiente. A Teoria da Agência, por sua vez, está voltada para as atitudes de risco dos proprietários e dos agentes na relação criada a partir da delegação de autoridade dos proprietários para os agentes ou gestores nos processos de tomada de decisão. Ambas partem dos mesmos pressupostos sobre o comportamento humano: as pessoas envolvidas nas transações são intencionalmente racionais, porém de modo limitado, o que não lhes permitem considerar todas as eventualidades possíveis em uma transação; e a ameaça de comportamento oportunístico (visando interesses próprios) é uma possibilidade nas transações. Combinados, esses fatores incorrem em custos de transação e de agência (BARNEY; HESTERLY, 2004; WILLIAMSON, 1981).

Na medida em que essas duas teorias procuram explicar o controle nas organizações, afirmam Wright e McMahan (1992), elas trazem implicações para as práticas de gestão de RH: o papel dessas práticas é alinhar o comportamento dos funcionários com os objetivos estratégicos organizacionais por meio da avaliação e da recompensa ao desempenho de cada funcionário. É perceptível nessas duas teorias a visão de que as pessoas são, *a priori*, motivadas por ganhos financeiros. Daí o foco da área de RH na mensuração e remuneração do comportamento visando à execução das estratégias organizacionais. Por fim, a área de RH também tem um papel na minimização dos conflitos apontados por essas teorias, ao tentar combinar os interesses das organizações e dos agentes (CODA et al., 2009).

Todas essas teorias ilustram o valor estratégico da gestão de RH nas organizações. Contudo, Wright e McMahan (1992) destacam que há uma variedade de modelos teóricos que podem vir a contribuir para ampliar as compreensões, as previsões e as perspectivas sobre essa área, que ainda carece de uma base teórica sólida que oriente tanto a pesquisa quanto a sua prática. As teorias apresentadas contribuem para explicar a conexão das práticas de RH com as estratégias organizacionais, porém os autores defendem que para compreender como essas práticas podem ou não apoiar as estratégias é necessário considerar também modelos teóricos não estratégicos que ajudem a compreender os determinantes não estratégicos dessas

práticas, a exemplo da teoria institucional (tratada nas seções 2.3 e 2.4 desta tese).

Contrariando estudiosos como Wright e McMahan (1992), que denunciam a carência de uma base teórica sólida na área da gestão estratégica de RH, Delery e Doty (1996) descrevem três modos diferentes de teorizar que têm sido incorporados na literatura da área para explicar a relação entre as práticas de gestão de recursos humanos, estratégia e o desempenho organizacional. São elas a abordagem universalista, a contingencial e a configuracional.

Na abordagem universalista, destacam-se os estudiosos que defendem que algumas práticas de RH são sempre melhores que outras (*best practices*) e que por isso, todas as organizações deveriam adotá-las.

Na perspectiva contingencial os estudiosos defendem que, para serem eficazes, as políticas de RH devem ser consistentes com outros aspectos da organização. Dessa forma, considerando a variável 'estratégia', poder-se-ia afirmar que quanto mais as práticas de RH (individualmente) estiverem alinhadas à estratégia organizacional, maior será o impacto positivo no desempenho da organização.

Os estudos que integram a abordagem configuracional, por sua vez, apresentam uma visão mais holística relacionada ao conceito de equifinalidade (diferentes práticas que alinhadas, levam a um mesmo resultado) e enfatizam a importância do alinhamento e da complementaridade entre o conjunto de práticas que formam o sistema de gestão de recursos humanos. Delery e Doty (1996) destacam que nessa perspectiva para que a organização seja eficaz a mesma deve desenvolver um sistema de RH que consiga tanto uma coerência interna entre suas políticas e práticas (*horizontal fit*), como uma congruência dessas com a estratégia organizacional (*vertical fit*).

Os argumentos defendidos nessas abordagens apresentam níveis de complexidade crescentes, considerando que a universalista implica em relações lineares simples, enquanto a abordagem contingencial usa interações mais complexas e a configuracional implica em interações de ordem superior, com a identificação de padrões de configurações consideradas mais eficazes.

Uma vez apresentado como a estratégia e a gestão de recursos humanos estão associadas, é importante mencionar que além da abordagem estratégica, outras abordagens teóricas integram o corpo teórico sobre a gestão de RH nessa perspectiva contemporânea, sem que isso implique abandonar o foco estratégico. Dentre os modelos de gestão que compõem a perspectiva contemporânea da gestão de RH destacam-se o Modelo de Gestão por Competências e o de Sustentabilidade Organizacional, apresentados a seguir.

2.2.3.2 A gestão por competências

Embora a produção teórica sobre gestão por competências date da década de 80, esse tema ganhou força nos anos 90, destacando-se como um meio eficaz para gerir os recursos humanos em ambientes competitivos. No estudo da gestão por competências destacam-se duas abordagens teóricas: a corrente anglo-saxônica, que adota uma concepção mais behaviorista e que entende a competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, tendo como referência as tarefas do cargo ocupado pelo indivíduo (qualificação); e a corrente francesa, que amplia essa visão, indo além do conceito de qualificação, ao integrar elementos da sociologia e da economia do trabalho (FLEURY; FLEURY, 2004; RUAS, 2005). A primeira corrente explora o conceito de competência associado às demandas do cargo, a segunda parte da entrega do individuo, ou seja, associa a competência à ideia de ação e de agregação de valor (DUTRA, 2008).

Portanto, neste estudo será adotada a abordagem francesa, por estar mais alinhada ao cenário contemporâneo de mudanças constantes que demandam das organizações maior flexibilidade e capacidade de inovação, como destacam Fleury e Fleury (2004) e Dutra (2008), entre outros.

O conceito de competência tem sido estudado sob a perspectiva do indivíduo, dos grupos de trabalho e da organização, ou seja, competências humanas ou profissionais e competências organizacionais.

No nível individual a competência é desenvolvida e atualizada a partir do contato do indivíduo com uma diversidade de fontes de conhecimentos, especialidades e experiências. Esses recursos integram a personalidade do indivíduo, são heterogêneos e irregulares, sugere Le Boterf (2003) (Quadro 3).

As competências não são simplesmente conhecimentos ou habilidades, mas, sobretudo conhecimentos e habilidades **em ação**. Não basta, portanto, que o profissional seja detentor de competências, é fundamental que ele seja capaz de associar e de mobilizar suas competências nas situações de trabalho (FLEURY; FLEURY, 2004; LE BOTERF, 2006; ZARIFIAN, 2003). Logo, não constitui competência o simples acúmulo de recursos pessoais (conhecimentos, habilidades, experiências, capacidades cognitivas, recursos emocionais etc.) e organizacionais (bancos de dados, redes de especialistas etc.), mas o saber combinar esses recursos diante de uma situação complexa.

Quadro 3 (2) – Os recursos incorporados ao profissional

Os saberes	Teóricos	Visam a descrever e a explicar um fenômeno, objeto, situação.
	Do ambiente	Tratam do contexto (dispositivos sociotécnico) no qual o profissional intervém.
	Procedimentais	Descrevem procedimentos, métodos e modos operatórios.
Os saber-fazer	Formalizados	Domínio da aplicação de um procedimento ou instrumento.
	Empíricos	Aprendizados frutos da experiência prática.
	Relacionais	Capacidades relacionadas à experiência social do indivíduo, como saber se relacionar, saber cooperar, capacidade de escuta etc.
	Cognitivos	Operações intelectuais necessárias à análise e resolução de problemas, desenvolvimento de projetos, tomada de decisão, invenções etc.
As aptidões ou qualidades	Referem-se ao "saber agir", ou seja, aos comportamentos profissionais desejados.	
Os recursos fisiológicos	Necessários à geração de energia, disposição do indivíduo.	
Os recursos emocionais	Reações emocionais que podem representar riscos ou vantagem em processos decisórios ou resolução de problemas.	
Os recursos do meio	Recursos externos ao profissional situados em seu entorno (equipamentos, banco de dados, redes relacionais etc.).	

Fonte: elaborado pela autora, com base em Le Boterf (2003).

Embora a competência do indivíduo vá além do conceito de qualificação, esses conceitos não se opõem. Enquanto a qualificação refere-se aos recursos adquiridos pelo indivíduo por formação ou pelo exercício de atividades profissionais, a competência corresponde à utilização desses recursos na prática, ou seja, como esses recursos são mobilizados para administrar uma situação profissional. A competência se realiza na ação (LE BOTERF, 2003; ZARIFIAN, 2003).

A competência é, portanto, o resultado do cruzamento de três dimensões: a dimensão dos recursos disponíveis (pessoais - conhecimentos, capacidade cognitiva, recursos emocionais, experiências - e do contexto - bases de dados, manuais, competências dos colegas) que o indivíduo pode mobilizar; a dimensão da ação e dos resultados que o indivíduo produz (a prática profissional); e a dimensão da reflexividade (capacidade de distanciamento das duas primeiras dimensões, para melhor compreender o porquê e o como agir, possibilitando, inclusive que as competências evoluam e sejam aplicadas a novas situações de trabalho, de modo que cada experiência seja uma fonte de ensinamento levando a uma nova configuração de competência). Logo, pode-se concluir que o profissional não é competente sozinho, pois depende de uma rede (ou redes) de saberes, contudo a competência é pessoal e singular considerando que a mesma é relativa à pessoa e sua existência material depende da pessoa que a coloca em ação (LE BOTERF, 2003, 2006).

Assim, a concepção de competência se torna efetiva a partir da mobilização, articulação

e integração desses saberes e recursos diversos (saber combinatório) diante de uma situação profissional complexa. Contudo, a operacionalização das competências não depende apenas do saber agir e do poder agir, sendo fortemente determinada pelo querer agir. O profissional não se tornará competente se não investir e se empenhar em aprender e combinar e executar o que aprendeu, ou seja, competência pressupõe também "uma disposição para agir de modo pertinente em relação a uma situação específica" (LE BOTERF, 2003, p. 40).

Logo, a mobilização das competências individuais não é algo que se imponha, mas sim consequência de motivação do indivíduo e dos significados que ele atribui aos acontecimentos ou situações de trabalho, ou seja, reconhece-se o papel ativo do indivíduo na construção de sua competência. Ao descrever a trajetória histórica do modelo da competência, Zarifian (2003, p. 75, grifo do autor) entende que "o desafio da competência é *a volta do trabalho para o trabalhador*" (fazendo alusão a como o processo de industrialização afetou a relação do indivíduo com o seu trabalho no que se refere ao sentido de apropriação do trabalho que o artesão detinha). Nessa perspectiva, Zarifian (2003, p. 139) define competência como "a tomada de iniciativa e o assumir de responsabilidade do indivíduo sobre problemas e eventos que ele enfrenta em situações profissionais". Ganha ênfase, portanto, a importância da autonomia, iniciativa e responsabilização do indivíduo sobre suas ações nas situações de trabalho, o que não exime a organização da responsabilidade de criar um ambiente que favoreça o desenvolvimento desse comportamento.

Assim, a responsabilidade da construção das competências não deve recair unicamente sobre o indivíduo, devendo ser compartilhada com o gestor e o dirigente dos recursos humanos a quem cabe agir sobre o ambiente organizacional, fornecendo os meios e as condições que oriente, encoraje e estimule o envolvimento dos indivíduos no desenvolvimento das competências (é esse contexto facilitador que vai permitir o poder agir) (LE BOTERF, 2003). A ideia de desenvolvimento contínuo demanda, portanto, uma postura empreendedora tanto por parte das pessoas como por parte da gestão (BECKER; LACOMBE, 2005). Nesse processo, como será visto ainda nesta subseção, a política de gestão de recursos humanos desenvolve um papel significativo.

A competência coletiva, por sua vez, desenvolve-se e circula nas equipes de trabalho. Nesse caso a competência pertence a um determinado grupo de trabalho e não a cada indivíduo separadamente, emergindo das articulações e cooperações existentes entre as competências individuais formando uma verdadeira rede de competências. São características da competência coletiva o saber elaborar representações compartilhadas, o saber comunicar-se, o saber cooperar e o saber aprender coletivamente da experiência, de modo que mesmo

quando ocorre a saída de membros do grupo de trabalho certas competências perduram em função das interações que são desenvolvidas com os novos integrantes (LE BOTERF, 2003).

A gestão por competências age mais pela condução e menos pelo controle, ou seja, age mais sobre o contexto favorável à emergência da competência do que sobre a própria competência. Assim, a exemplo do que ocorre na competência individual, cabe à organização requerer e criar uma ambiência que favoreça o desenvolvimento das competências e a geração de redes de trabalho (ZARIFIAN, 2001), desenvolvendo estruturas matriciais e projetos transversais, criando bases de conhecimentos, valores e práticas organizacionais, possibilitando relações de solidariedade e de convivência, entre outros (LE BOTERF, 2003). Portanto, além de promover processos de aprendizagem as organizações devem criar oportunidades favoráveis à manifestação de competências, inclusive afastando ou minimizando possíveis barreiras ambientais. Ao atuar sobre fatores situacionais, a organização pode criar um ambiente que estimula a aprendizagem, o desenvolvimento de competências e a sua aplicação no trabalho (BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007).

No nível organizacional, o conceito de competência passou a ser difundido e explorado a partir dos estudos de Prahalad e Hamel sobre *core competence* (competência essencial), de modo que esse conceito constitui a principal referência do que é competência organizacional (RUAS, 2005). Prahalad e Hamel (1990) referem-se à competência como um recurso corporativo que reflete a capacidade da organização de coordenar as diversas habilidades de produção, integrar os variados tipos de tecnologia e gerar um valor (reconhecido pelos clientes e difícil de ser imitado pelos concorrentes). Esse conceito reforça a ideia, muitas vezes esquecida, de que o desempenho eficaz da organização é resultante das competências consistentes e presentes no seu âmbito (RUAS, 2005).

O conceito de *core competence* pressupõe que sejam atendidos os seguintes critérios: (1) a competência dê acesso a uma variedade de mercados, (2) ofereça benefícios significativos aos consumidores finais e (3) seja difícil de ser imitada pelos concorrentes (PRAHALAD; HAMEL, 1990). Contudo, a partir de um estudo com empresas do sul brasileiro no qual Ruas (2005) constata não apenas a dificuldade de validar esses três critérios simultaneamente (principalmente o último), mas também observa que a ausência de *core competence* nessas empresas não implica que essas não apresentem competências organizacionais com importância significativa para a sua sobrevivência e diferenciação. O autor propõe, então, uma concepção mais ampla do que são as competências organizacionais.

O estudo indica a presença de pelo menos dois outros tipos de competências organizacionais: as seletivas e as básicas. As competências seletivas são aquelas que

diferenciam a organização no seu espaço de competição, contribuindo para que ela assuma uma posição de liderança; as competências básicas, por sua vez, são aquelas que contribuem significativamente para a sobrevivência da organização no médio prazo. Assim, as competências básicas e as seletivas ao lado das *core competence* representam diferentes tipos de competências com diferentes contribuições para a competitividade da organização (sobrevivência, diferenciadoras, excepcionais). Ruas (2005) não propõe que nessa classificação esteja implícito um caráter evolutivo, no qual um tipo tido como menos consistente evolua para outro tipo considerado mais consistente. A condição de básica, seletiva ou essencial pode mudar (numa relação de via dupla) em função de mudanças no mercado ou alteração na própria gestão interna da competência.

Portanto, é correto afirmar que a organização possui diversas competências organizacionais, localizadas em diversas áreas, sendo que dessas somente algumas podem ser classificadas como competências essenciais (FLEURY; FLEURY, 2004).

A competência organizacional é aprimorada na medida em que é aplicada e compartilhada e exige o envolvimento e comprometimento das pessoas com o trabalho. Dessa forma, o desenvolvimento das competências organizacionais está relacionado ao desenvolvimento das competências individuais e das condições dadas pelo contexto, de modo que o resultado total é maior do que a soma das competências individuais (FLEURY; FLEURY, 2004). Ruas (2005) esclarece, contudo, que cada área apropria as competências organizacionais de forma relativa, considerando que determinados tipos de competência tem mais afinidade e relevância com certas funções (a exemplo da competência de desenvolver produtos miniaturizados, que tem mais afinidade com o setor de engenharia e desenvolvimento do que com o setor financeiro).

Segundo Carbone et al. (2005, p. 49), a gestão por competências se propõe “a alinhar esforços para que as competências humanas possam gerar e sustentar as competências organizacionais necessárias à consecução dos objetivos estratégicos da organização”. Dutra (2008) chama a atenção para o fato de que há uma relação íntima e uma influência mútua entre as competências organizacionais e individuais. São as pessoas que concretizam as competências organizacionais e, portanto, o estabelecimento das competências individuais deve estar atrelado aos objetivos estratégicos e às competências organizacionais. Logo, concluem Brandão e Borges-Andrade (2007, p. 38) “o desempenho competente possui valor tanto para a pessoa que o produz quanto para a organização em que ela trabalha”.

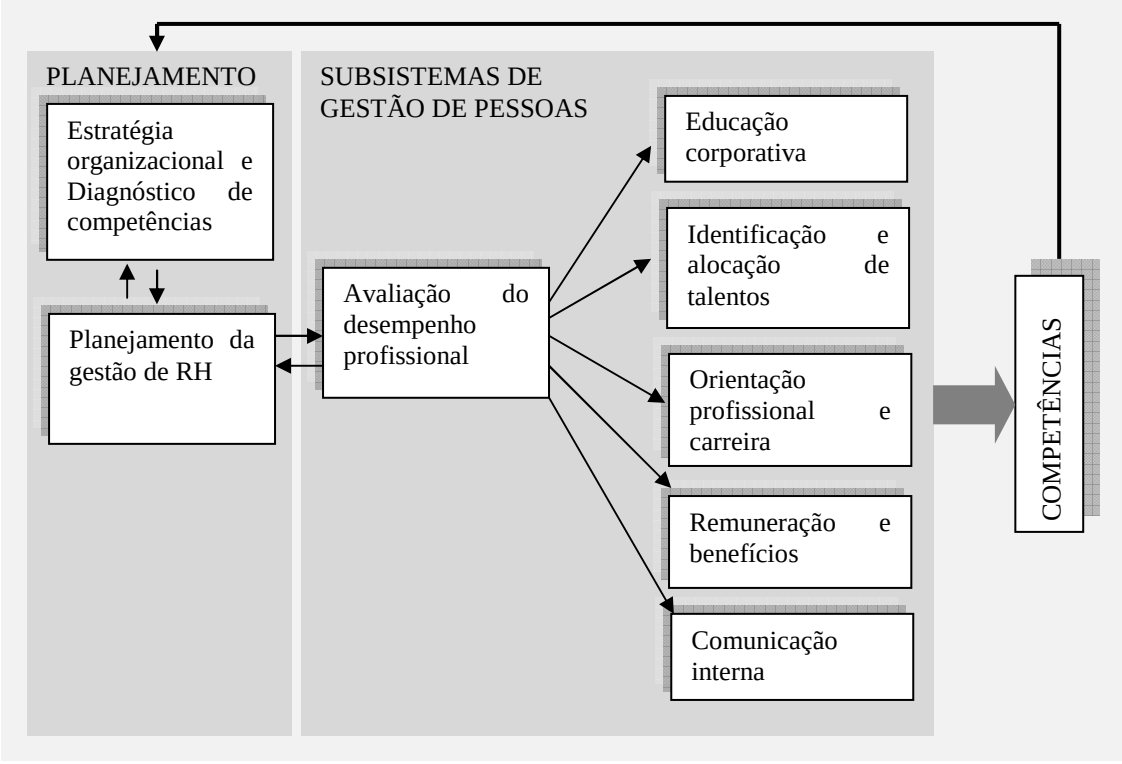
Assim, a gestão por competências não se contrapõe ao modelo de gestão de RH estratégico, mas o complementa. Orientando-se pelos objetivos estratégicos estabelecidos, as

políticas e ações de RH voltam-se para a identificação das competências humanas necessárias à concretização desses objetivos e para o desenvolvimento dessas competências. Os parâmetros e os instrumentos de gestão de pessoas devem estar direcionados com o propósito estratégico da organização, afirma Dutra (2008).

A lógica competência vai implicar no repensar do conjunto de práticas e ferramentas de gestão de recursos humanos. Cabe a essa área dar coerência ao conjunto das ações de gestão de RH, partindo da identificação, reconhecimento e descrição das competências necessárias. Cabe, também, conciliar os interesses da organização e os das pessoas, criando condições favoráveis para que os indivíduos mobilizem suas competências (ZARIFIAN, 2001).

Assim, a área de RH deve mobilizar os seus subsistemas em torno da aquisição das competências identificadas como relevantes à consecução dos objetivos estratégicos da organização, promovendo e induzindo o desenvolvimento das pessoas na organização como pode ser observado na Figura 11.

Figura 11 (2) – Alinhando a gestão de pessoas à estratégia organizacional



Fonte: adaptado de Carbone et al. (2005, p. 71).

O modelo de gestão por competências assume um caráter contínuo. Tem como marco inicial a definição dos rumos almejados pela organização (missão, visão, objetivos estratégicos), o diagnóstico e mapeamento das competências relevantes, a formulação de planos operacionais e de gestão para o desenvolvimento, acompanhamento, avaliação e

valorização dessas competências e, por fim, a avaliação de o quanto essas competências permanecem integradas e em sintonia com os objetivos organizacionais, reiniciando o processo (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Estabelecidas as estratégias organizacionais, essas formam a base para que sejam mapeadas as competências necessárias para a concretização do planejamento estratégico. A unidade de RH, por sua vez, define as políticas que orientarão as ações de seus subsistemas, tendo como norte os objetivos estratégicos da organização e o mapeamento das competências. O subsistema de avaliação de desempenho assume um papel importante na identificação de talentos e fragilidades a serem superadas e, consequentemente, por demandar ações aos demais subsistemas de RH: programas de capacitação voltados para o desenvolvimento e aquisição de competências (inclusive antecipando necessidades futuras) e que incentivem a aprendizagem contínua; seleção e alocação das pessoas considerando as competências apresentadas pelos indivíduos e exigidas pela organização; orientação profissional que favoreça o desenvolvimento das competências, o crescimento profissional e o aproveitamento das oportunidades profissionais; a valorização e remuneração das competências; e a socialização de informações e do saber na organização, entre outros. Integrada à estratégia organizacional, a área de RH vai atuar no desenvolvimento das competências relevantes para o sucesso da organização (CARBONE et al., 2005). Assim, a gestão por competências proporciona não apenas a integração da área de RH com os objetivos estratégicos da organização, mas também a integração dos subsistemas da área de RH.

O modelo de gestão por competências reforça, portanto, a importância do papel da gestão de recursos humanos no desenvolvimento da estratégica da organização, na medida em que essa é a área responsável por fazer a relação entre as competências organizacionais e individuais, atraindo, mantendo e desenvolvendo as competências necessárias à concretização dos objetivos organizacionais e por garantir que, nesse processo, também se agregue valor para o indivíduo (FLEURY; FLEURY, 2004).

Antes de concluir esta subseção, é importante chamar a atenção para o fato de que as competências possuem um caráter dinâmico, de modo que sofrem alterações ao longo do tempo, acompanhando as particularidades e a dinâmica própria de cada organização, assim como acompanhando os desafios e as mudanças impostas pelo ambiente e que refletem no mundo do trabalho (esteja ele inserido no âmbito privado ou público). Dessa forma competências que hoje são necessárias podem não ser mais no futuro e vice-versa, ratificando a necessidade não apenas de desenvolvimento contínuo das pessoas, mas também de um mapeamento periódico das competências relevantes à organização (BRANDÃO; BAHRY,

2005; CARVALHO et al., 2009).

2.2.3.3 A gestão de recursos humanos e a sustentabilidade organizacional

Ulrich (2011) chama a atenção para o fato de que um dos grandes desafios que a área de RH enfrenta nos dias atuais é responder e estar cada vez mais conectada aos clientes externos e às condições externas do negócio (contexto), não se atendo apenas às questões tradicionais da área. Esse autor afirma que os profissionais de RH devem estar atentos para que o seu trabalho responda às novas exigências globais, em termos de demandas sociais, tecnológicas, ambientais, políticas, econômicas e demográficas.

O contexto atual traz novas questões a serem consideradas nas organizações como os problemas ambientais e sociais, a economia e o comércio sem fronteiras, o consumo responsável, entre outras (FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; JABBOUR; SANTOS, 2008). A discussão sobre o papel da empresa em suas relações com o ambiente não é recente, contudo, as discussões sociais e políticas que marcaram o início de um novo século fizeram ressurgir o tema da responsabilidade social das organizações (FISCHER, R. M., 2002). Nesse sentido a definição de sucesso organizacional está mudando e vai além dos resultados financeiros. Nas últimas décadas a ideia de eficácia organizacional passou a abranger o conceito de sustentabilidade, ressaltando o fato de que o sucesso de hoje não deve comprometer o futuro (BOUDREAU; RAMSTAD, 2005).

Embora a questão da sustentabilidade raramente apareça nos planos estratégicos da gestão de recursos humanos e suas implicações para a estratégia da área tenham recebido pouca atenção, esse é um tema que vem despertando cada vez mais o interesse das organizações. Não se pode negar que o sucesso da sustentabilidade vai depender do envolvimento das pessoas com os valores e aspectos socioambientais. Isso vai implicar em novas direções para o RH que vão além do alinhamento de suas políticas e práticas ao conceito de sustentabilidade, mas principalmente de uma atuação mais estratégica que contribua para uma gestão que identifique e desenvolva talentos que pensem o sucesso da organização sob essa nova perspectiva (BOUDREAU; RAMSTAD, 2005; FREITAS et al., 2013; JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010).

Esse novo paradigma vai demandar uma nova forma de pensar e de agir nas organizações. Nesse contexto a área de RH assume um papel-chave, contribuindo para a revisão dos valores e pressupostos que orientam a ação organizacional e a construção de

novos entendimentos alinhados em torno do que significa sustentabilidade nas ações e decisões de cada funcionário (RIMANOCZY; PEARSON, 2010), ajudando a mudar atitudes e comportamentos e a criar uma cultura de sustentabilidade (LIEBOWITZ, 2010).

Freitas, Jabbour e Santos (2009) acreditam que se trata de um estágio a mais no estudo evolutivo da gestão de recursos humanos, no qual a gestão de RH atua como base para a sustentabilidade organizacional. Assim, não seria suficiente para a unidade de RH estar alinhada à estratégia organizacional, mas também à evolução da sociedade e, portanto, às questões ambientais e sociais.

É a partir da compreensão de que a construção de organizações sustentáveis exige uma visão holística e multidimensional que abranja essas questões e contribua para a melhoria do desempenho organizacional nas áreas econômica, social e ambiental, que Jabbour e Santos (2008) defendem que a inovação, a incorporação de boas práticas ambientais e o reconhecimento da importância social da organização também devem orientar a ação da área de recursos humanos. Cabe a essa área, a partir do seu alinhamento às estratégias organizacionais, apoiar e estimular, com o mesmo grau de importância, práticas que contribuam para a inovação, a gestão da diversidade e a gestão ambiental. “É uma extensão do recursos humanos estratégico”, afirmam Freitas, Jabbour e Santos (2009, p. 13).

Abraçar a causa da sustentabilidade vai exigir das organizações rever seus valores, desafiar seus pressupostos, revigorar sua cultura e desenvolver uma compreensão sobre o que significa sustentabilidade nas decisões diárias de cada funcionário. Em outras palavras, novas competências, novos comportamentos e novas mentalidades devem ser desenvolvidas, enquanto se aprende a pensar e a agir nesse novo paradigma (RIMANOCZY; PEARSON, 2010).

Ao rever a forma de atuação de seus subsistemas (recrutamento, seleção, capacitação e desenvolvimento, gestão do desempenho, remuneração e benefícios) a área de RH pode ajudar a mudar atitudes e comportamentos da diretoria, gestores e funcionários, reforçando uma cultura organizacional orientada por valores que apoiam a questão da sustentabilidade (LIEBOWITZ, 2010).

A crescente produção científica sobre gestão de recursos humanos e sustentabilidade não só evidência a relevância das práticas de RH na criação e consolidação de uma cultura voltada para a sustentabilidade, mas mostra os impactos positivos dessas ações sobre o comprometimento dos funcionários, o recrutamento e a retenção de talentos e a reputação da organização, entre outros, como também destaca essa matéria como tema emergente e contemporâneo da gestão de recursos humanos (BARRETO et al., 2011; FREITAS et al.,

2013; JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010).

Assim, pode-se afirmar que o conceito contemporâneo de gestão de recursos humanos abrange não só o conjunto de políticas e práticas relativas ao gerenciamento das pessoas na organização, mas a compreensão de que essas políticas e práticas devem estar (1) inter-relacionadas e integradas à estratégia organizacional (DELERY; DOTY, 1996; ULRICH, 2003; WRIGHT; MCMAHAN, 1992); (2) sejam resultado de uma postura mais proativa que reativa (BROCKBANK, 1999); (3) estejam voltadas para a criação de uma ambiência que favoreça o desenvolvimento de competências (CARBONE et al., 2005; LE BOTERF, 2006; ZARIFIAN, 2001) e da sustentabilidade organizacional (BOUDREAU; RAMSTAD, 2005; FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010); e (4) considerem as expectativas e necessidades das pessoas (BURKE; COOPER, 2006; DUTRA, 2008).

Essa compreensão é fruto dos principais modelos que integram a perspectiva contemporânea da gestão de recursos humanos, o modelo estratégico e o modelo de gestão por competências, e dos desafios que estão sendo apresentados a essa área, como é o caso da sustentabilidade organizacional.

Contudo, antes de finalizar a seção sobre a evolução da gestão de recursos humanos nas organizações, é importante registrar que, a exemplo dos modelos de gestão hoje considerados obsoletos e ultrapassados, os modelos propostos na perspectiva contemporânea da gestão de RH não estão livres de críticas, como por exemplo:

a) questiona-se a tentativa de universalizar a abordagem estratégica – desenvolvida nos Estados Unidos –, ignorando as diferenças entre os países. A abordagem estaria fortemente ligada a uma independência e autonomia organizacional própria daquele país, ignorando os fatores contextuais e focando mais nos aspectos do planejamento e da tomada de decisão (BREWSTER, 1995). Estudos sugerem que as diferenças nos ambientes institucionais, assim como diferenças de cultura, atuam como limites à generalização dos modelos e resultados empíricos das pesquisas em recursos humanos (WRIGHT; SNELL; DYER, 2005);

b) chama-se a atenção para o fato de que o processo de formulação da estratégia organizacional (e consequentemente das estratégias, políticas e práticas de RH) não pode ser pensado em termos apenas racionais e de planejamento, mas deve ser considerada também a influência das forças institucionais (PAAUWE, 2004);

c) critica-se o modelo de gestão por competências pelo caráter de exclusão embutido nessa forma de gestão (as oportunidades surgem para aqueles que detém os conhecimentos e habilidades valorizados pela organização). Defende-se a necessidade de que o reconhecimento

da competência profissional se dê além da noção de qualificação (diploma), de que os sistemas educacionais e as organizações voltem-se para o desenvolvimento das competências profissionais e de que os indivíduos tenham iguais oportunidades de desenvolver suas competências (inclusive aqueles que estiverem desempregados) (SANT'ANNA, 2008);

d) denuncia-se a gestão por competências como "uma prática individualizante, classificatória, divisional e de vigilância contínua", considerando que esse modelo incentiva o desenvolvimento individualizado e diferenciado de competências; mantém um sistema classificatório que vai orientar a seleção, remuneração e promoção dos funcionários; tudo isso aliado ao uso de novas tecnologias de informação que permitem o acompanhamento (vigilância) muito mais contínuo e abrangente (DINIZ; VIEIRA, 2008, p. 272);

e) alerta-se que por trás do discurso da qualidade de vida no trabalho, há uma intenção de dissimular a dominação presente na relação trabalhador-empresa e ocultar os seus reais propósitos, que seria a intenção de buscar a participação e o comprometimento do trabalhador na solução de problemas de desempenho no trabalho (DOURADO; CARVALHO, 2007);

f) verifica-se, que o patente engajamento dos gestores em incentivar a conscientização dos funcionários sobre questões sociais e ecológicas parece encontrar-se ainda em estágio inicial ou mesmo em nível de discurso mais do que de prática (DEMO, 2010);

g) constata-se, ainda, que empresas engajadas em projetos de responsabilidade social privilegiam o apoio a temas que têm grande visibilidade na mídia e que gozem de simpatia por parte da sociedade ao tempo em que evitam temas polêmicos. A cidadania corporativa parece ser motivada principalmente por propósitos de legitimação e segue uma lógica utilitarista, em que a cidadania só faz sentido se as ações forem divulgadas (SANTOS, 2008). Ou ainda, investem massivamente no discurso de responsabilidade social, com o objetivo de preservar sua credibilidade e legitimidade, embora mantenham suas práticas ainda associadas ao discurso de lucratividade (ÄHLSTRÖM, 2010); e que

h) a dimensão humana da sustentabilidade (ou sustentabilidade social, que envolve como as atividades organizacionais e as práticas de gestão afetam o bem-estar e a saúde física e mental das pessoas) não tem recebido a devida atenção, quando comparada à ênfase que as pesquisas e a pressão da opinião pública têm dado às questões relacionadas ao meio ambiente (PFEFFER, 2010).

Concluído o resgate histórico dos modelos de gestão de RH nas empresas, com ênfase no contexto contemporâneo, e a apresentação das abordagens teóricas que contribuem para fazer o *link* entre estratégia e gestão de recursos humanos, a seção seguinte discorrerá sobre como essa área vem sendo tratada no setor público federal brasileiro, relacionando-a aos

principais movimentos de reforma da administração pública brasileira.

2.2.4 A gestão de recursos humanos no setor público brasileiro

2.2.4.1 Principais movimentos no setor público com repercussão na gestão de recursos humanos

Um retrospecto sobre a gestão de RH no setor público federal brasileiro mostra que historicamente a administração pública tem valorizado pouco o servidor, com ações pontuais voltadas mais para as funções exclusivas e mantenedoras do Estado (GALVÃO; REIS, 1997), e que a área de RH tem sido marcada por uma série de descontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas (PIRES et al., 2005), nem sempre recebendo especial atenção ou simplesmente não sendo tema da agenda de governo (CARVALHO et al., 2009).

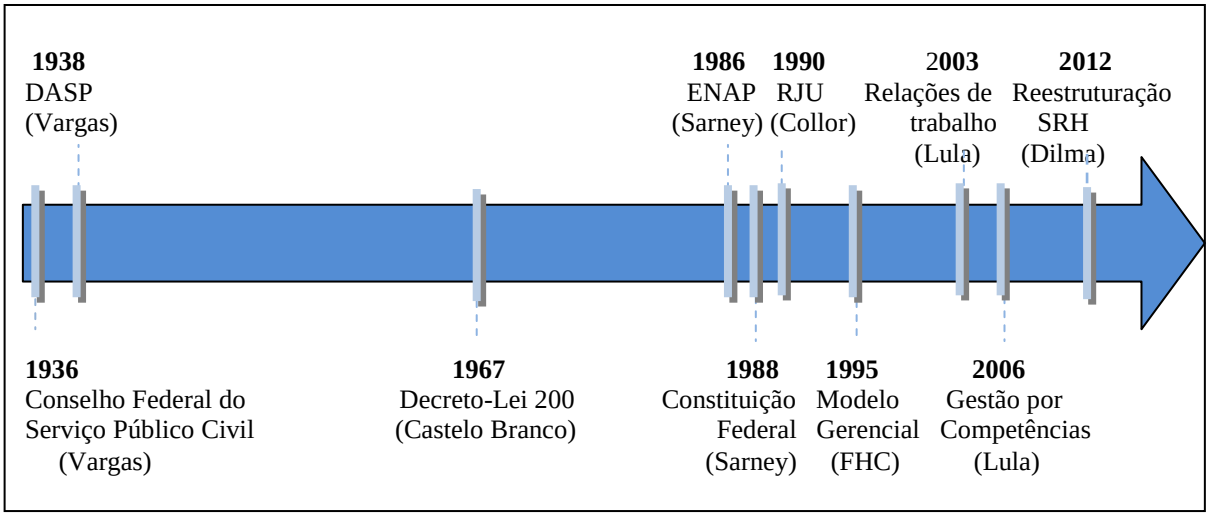
A situação atual do sistema de gestão de recursos humanos na administração pública é fruto das reformas administrativas passadas. A sucessão de reformas desconexas, algumas que nem chegaram a ser implantadas em sua totalidade ou nos moldes idealizados, outras que não tiveram continuidade, não só deixaram como legado políticas e estruturas de recursos humanos que parecem um verdadeiro “mosaico”, uma “colcha de retalhos”, assim como contribuíram para um sistema centralizado e fragmentado e para um clima de confusão, desconfiança, cinismos e resistência à mudança (OCDE, 2010).

Ao fazer uma análise histórica da administração pública brasileira (Figura 13), com ênfase nos processos de reforma do Estado, observa-se, como registra Lustosa da Costa (2010), que esses estão fortemente orientados pelo estado da arte do conhecimento em administração pública, assim como pelo contexto político à época em que foram idealizados e implementados. Não cabe aqui, contudo uma análise detalhada das reformas administrativas do Estado brasileiro e dos seus componentes ideológicos. Pretende-se nesta seção ressaltar algumas fases históricas que contribuíram para a construção do que hoje constitui a gestão pública e seus principais impactos na gestão dos recursos humanos na esfera pública federal.

Inicialmente destacam-se a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, depois transformado no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em julho de 1938, e a publicação do Decreto-Lei nº 200, em fevereiro de 1967, como marcos no

planejamento, coordenação e normatização das atividades de administração e desenvolvimento de pessoal civil da administração direta, autarquias e fundações públicas (BRASIL, 1936, 1938, 1967).

Figura 13 (2) – Linha do tempo dos principais movimentos no setor público com impacto na gestão dos servidores públicos



Fonte: elaborado pela autora.

Esses primeiros marcos nas reformas administrativas no Brasil ocorreram em períodos autoritários, não expressando, portanto, experiências democráticas de reformismo. A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil demonstra a preocupação do governo com a profissionalização e capacitação dos servidores públicos (CARVALHO et al., 2009). A sua transformação no DASP, órgão diretamente subordinado ao Presidente da República que tinha por finalidade estudar e orientar as questões relacionadas à administração geral do serviço público civil, incluindo as questões referentes à administração do pessoal civil da União, representou uma tentativa de implantar os princípios de uma administrativa burocrática clássica (BRASIL, 2011d; GALVÃO; REIS, 1997), destacando-se como a primeira experiência de reforma de largo alcance e o primeiro esforço sistemático e continuado de modernização administrativa do Estado (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Com a criação do DASP, esclarece o autor, inicia-se um processo de modernização das estruturas e processos do aparelho do Estado, com vistas a superar o modelo patrimonialista vigente e promover a racionalização burocrática do serviço público.

Entre outras atribuições o DASP era encarregado de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive sendo encarregado das atividades de seleção (por concurso público) e capacitação dos servidores. Esse órgão atuou como a grande agência de modernização administrativa, principalmente até o ano de 1945, perdendo força a partir de então em grande

parte pela possibilidade de alguns órgãos contratarem pessoal sem a exigência do concurso público (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Por sua vez, a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 criou tanto procedimentos de gestão e controles – planos nacionais, normas de licitação e contrato – como mecanismos de flexibilização administrativa, ao reconhecer a necessidade de autonomia das empresas e fundações públicas (BRASIL, 1967; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Contudo, ao buscar imprimir maior dinamismo e flexibilização na administração pública, por meio da descentralização de competências para a administração indireta, o que se observou foi uma expansão dessa esfera e o surgimento de uma dicotomia entre a administração direta, encarregada do ritual burocrático de governo, e a administração indireta, na qual circulava a massa crítica (GALVÃO; REIS, 1997). De um lado um Estado burocrático e defasado, de outro um Estado tecnocrático e moderno, que atuava com maior agilidade, maior efetividade e flexibilidade no recrutamento, seleção e remuneração de pessoal, verdadeiras ilhas de excelência no setor. Além de negligenciar a administração direta, o que contribuiu para o enfraquecimento do núcleo estratégico do governo, o Decreto-Lei nº 200/1967 permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas ao admitir o ingresso de servidores sem a exigência do concurso público (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

A criação da Escola Nacional de Administração Pública[10] (ENAP), em 1986, durante o governo Sarney, constituiu outro marco na gestão de RH do setor público federal brasileiro. A ENAP, instituída com a finalidade de planejar, promover, coordenar e avaliar a capacitação do pessoal civil de nível superior da administração pública federal (com vistas a formar gestores públicos de alto nível), representou um esforço do governo na profissionalização da alta burocracia (ABRUCIO, 2007; BRASIL, 1986; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Outro marco histórico é a Constituição de 1988, que dedicou um capítulo à administração pública, com seções sobre questões que tratam dos servidores públicos (forma de acesso, remuneração, direito à associação sindical etc.). Contudo, numa tentativa de fortalecer o modelo burocrático (em substituição às práticas ainda persistentes do modelo patrimonialista) a Constituição estendeu as regras e os controles da administração direta a todas as organizações públicas, implicando na pouca flexibilidade e na pouca autonomia da administração descentralizada (GALVÃO; REIS, 1997; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Embora seja inegável que a reforma constitucional tenha trazido para a administração

[10] Hoje Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

pública brasileira ganhos importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal[11], condicionando a investidura em cargo ou emprego público à aprovação em concurso público, parte dessa legislação, como também a Lei 8.112/1990, que instituiu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União (RJU), contribuiu para o aumento do corporativismo estatal, concedendo direitos e benefícios sem deveres correspondentes. Isso concorreu para que, durante o governo Collor, no início da década de 90, o funcionário público se transformasse em bode expiatório dos problemas nacionais (ABRUCIO, 2007). Ao transformar milhares de servidores celetistas em estatutários e incorporar vantagens e benefícios, o RJU contribuiu também para o descontrole das despesas com pessoal e os problemas na gestão da previdência dos servidores públicos (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Nesse período a política de congelamento dos salários dos servidores públicos, associada ao impacto negativo do governo Collor sobre a moral dos servidores (com repercussão na autoestima e valorização social dos servidores públicos) contribuiu para o enfraquecimento da capacidade do serviço público, com o afastamento de mais de 100.000 servidores (OCDE, 2010), houve um desmantelamento e sucateamento da máquina pública e o desprestígio do serviço público (ABRUCIO, 2007; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Na década de 80 o cenário de profundas e rápidas transformações tecnológicas, econômicas e sociais, impuseram mudanças não apenas às empresas privadas, mas também no modo do Estado se organizar e de ser gerido. Esse quadro, aliado à crise econômica mundial no final dos anos 70, à crise fiscal e à incapacidade dos governos de resolverem seus problemas, colocou o Estado contemporâneo em crise, demandando como palavra de ordem em quase todo o mundo, a necessidade de reforma do Estado (ABRUCIO, 1997).

Diante da crise e das exigências impostas pela sociedade moderna, aumentou a demanda por maior flexibilidade e competência das empresas estatais e expandiu-se de uma forma avassaladora a perspectiva do senso comum contra a burocracia, não só por sua ineficiência (lento e excessivamente apegado às normas), mas por ter seu corpo técnico relacionado à questão do clientelismo e do corporativismo. Foi nesse contexto, de crise da capacidade de governança do Estado, associada à crença de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão, que foi introduzido no setor público o modelo gerencial, inicialmente com o objetivo final de cortar custos (ABRUCIO, 1997).

---

[11] Embora privilegie o mérito como base para o acesso ao serviço público, essa é uma questão que atualmente suscita debates por não permitir a mobilidade entre carreiras, nem garantir a diversidade socioeconômica do quadro de pessoal, entre outros (ver: OCDE, 2010).

A emergência do modelo gerencialista[12] (*new public management*) como um novo paradigma na administração pública ocorreu nos anos 80, a partir de uma série de iniciativas de reformas na gestão pública, realizadas inicialmente nos governos britânicos e norte-americanos, mas expandindo-se de tal forma que, longe de representar um fenômeno local, constituiu um movimento mundial (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Esse movimento de reforma chega ao Brasil nos anos 90, com o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (principalmente durante o seu primeiro mandato), com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Dentre outros objetivos, pretendia-se criar uma cultura gerencial na administração pública, em substituição à cultura burocrática existente, implementando, para tanto, novas técnicas gerenciais importadas do setor privado, de forma que as instituições públicas pudessem oferecer um serviço de melhor qualidade a um menor custo, ou seja, uma administração voltada para resultados, que orientasse a administração pública por metas e indicadores (BRASIL, 1995).

A política de mudança institucional a partir da introdução na administração pública de elementos da organização privada constituiu um elemento novo comparado aos programas de reformas administrativas públicas anteriores. A ideia desse movimento era que, com a reforma, a administração pública passasse a produzir seus serviços como uma empresa atuando em um mercado competitivo. A melhoria no desempenho da máquina pública pautava-se, então, não mais apenas pelo controle de processos, voltando-se também para os resultados e a elevação da *performance* do Estado (FITTIPALDI, 2002). Além da orientação para a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, pretendia-se o desenvolvimento de uma cultura gerencial (BRASIL, 1995) baseada nas ideias e ferramentas gerenciais empresariais (PAULA, 2005).

Contudo, se pensar na prática gerencial e na aferição de seus resultados como algo específico das organizações com fins lucrativos é uma visão limitada, já que sem um desempenho eficaz não há como se cumprir uma missão, seja ela de natureza social ou econômica (COUTINHO; CAMPOS, 1996), esse é um aspecto que também suscita preocupações. Sobre essa questão Siqueira e Mendes (2009) reconhecem que o setor privado tem muito a oferecer, contudo não constitui fonte única de modelos de gestão. Paula (2005) chama a atenção para a panaceia de modismos gerenciais, a falsa crença de que as práticas administrativas empresariais são necessariamente eficientes e os limites entre os sistemas de

[12] O modelo gerencialista é bastante criticado pela tendência em relegar a dimensão sociopolítica em segundo plano, de modo que a democratização e o interesse público perdem terreno para a eficiência técnica (ver LUSTOSA DA COSTA, 2010 e PAULA, 2005).

management e de administração pública. Ao imitar a administração empresarial a administração pública pode estar postergando o desenvolvimento de modelos e práticas gerenciais voltadas para as especificidades e interesses do setor público (PAULA, 2005; SIQUEIRA; MENDES, 2009) além de contribuir para gerar apropriações formalísticas e até traumas organizacionais, sendo imperativo a ressignificação para a administração pública desses conceitos importados do setor privado (BERGUE, 2010; BERGUE; KLERING, 2010).

Friedmann (2003) corrobora a posição desses autores e defende que no intuíto de se tornar uma organização vital e bem-sucedida, o setor público deve ser capaz de considerar diferentes perspectivas que contribuam para revelar e desenvolver o enorme potencial que se encontra dentro da organização pública.

Ainda sobre essa questão, Bergue (2010) e Bergue e Klering (2010) inspirados em estudos sobre a transposição de modelos estrangeiros, a exemplo dos trabalhos de Alberto Guerreiros Ramos[13] – redução sociológica – e de Wood Jr. e Caldas (1998) – antropofagia organizacional ou adaptação criativa – propõem o que eles denominam de "redução gerencial", ou a adoção de uma postura crítica e de um esforço de reflexão e ressignificação desses conceitos que estão sendo importados do setor privado para o setor público, com o objetivo de desenvolver soluções gerenciais endogenamente orientadas.

A tarefa de reestruturar e fortalecer estrategicamente o Estado, de forma que esse pudesse responder ao contexto de mudanças e às novas exigências da sociedade por serviços públicos de qualidade aumentou a necessidade de formação e requalificação do seu quadro de servidores. A contribuição de cada indivíduo torna-se preciosa, e o desenvolvimento dos seus conhecimentos, habilidades e atitudes torna-se um recurso estratégico da instituição. Profissionais generalistas, com inclinação para a inovação, profissionais com capacidade de interlocução e negociação, especialistas capazes de fortalecer as estratégias e um grupo de apoio são necessários para que o Estado tenha condições efetivas de elaborar e implementar políticas públicas (LEVY, 1997).

Entre os principais desafios e oportunidades do processo de modernização do Estado sobressaem-se, portanto os seus recursos humanos. Ao mesmo tempo em que representam um desafio, o quadro de pessoal do governo também se destaca como uma das grandes oportunidades para se por em prática as reformas em defesa do alto desempenho do Estado, (COUTINHO; CAMPOS, 1996), considerando que são as pessoas que traduzem os princípios em prática, constituindo o eixo de transformação do setor público (GALVÃO; REIS, 1997).

---

[13] RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

Essa tendência mundial de Estados mais leves, ágeis e com visibilidade, multiplicidade e transparência na gestão pública demanda, portanto, uma atuação mais estratégica da área de recursos humanos. O entendimento de que as mudanças no âmbito organizacional dependem essencialmente do envolvimento e da atuação das pessoas desperta, consequentemente, a necessidade de implantação de políticas voltadas para a valorização do servidor público (MARTINS; EMMENDOERFER, 2008).

Contudo, Nogueira e Santana (2000) fazem uma crítica em relação a como a gestão de recursos humanos foi tratada durante o processo de reforma vivenciado pelo setor público nas décadas de 80 e 90, lembrando que, principalmente na fase inicial desse processo, a importância da gestão de RH foi negligenciada. A principal ênfase da reforma estava na diminuição do tamanho do Estado e no combate ao estilo burocrático de administração pública, a ser substituído pelo estilo gerencial característico das empresas privadas. O que se observou em muitos países foi não só a diminuição do quantitativo de servidores públicos, mas também a perda da capacidade de regulação e governança em função do processo de *downsizing*, aliado à subestimação da função de planejamento de recursos humanos. Só no final dos anos 90 se começou a buscar uma correção de rumo nesse processo com o propósito de resgatar a relevância da gestão de recursos humanos como política pública.

Essa crítica é corroborada por Abrucio (2005), ao ressaltar que a atenção dada à importância do elemento humano e à gestão de RH nos processos de reforma do Estado na América Latina ao longo das últimas décadas foi mínima, comparada à ênfase dispensada à definição do papel dos governos e às transformações institucionais no desenho estatal. Lustosa da Costa (2010, p. 178) acrescenta que na busca pela racionalização – uma das diretrizes do PDRAE – “o governo investiu mais no corte de gastos e na retórica da demonização dos servidores do que na reavaliação de objetivos, estruturas e processos”. A ênfase era a redução de despesas com pessoal, o fim da estabilidade dos servidores e as demissões incentivadas.

Outro aspecto criticado por Abrucio (2007, p. 74) é a perspectiva dicotômica e etapista defendida então pelo governo: novas formas de gestão *versus* a administração burocrática, como se o modelo gerencial viesse depois do modelo burocrático, substituindo-o. Além de contraproducente, por gerar atritos desnecessários com os setores da burocracia estratégica, “trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão”. Lustosa da Costa (2010) também critica esse caráter evolutivo defendido pelo governo, ao sugerir que após uma administração patrimonialista, evoluí-se para um modelo burocrático e caminha-se

para a administração gerencial, como se esta última representa-se o fim da história da administração pública.

Também contrários à visão reducionista sobre a burocracia, Nogueira e Santana (2000) lembram que não existe sociedade moderna sem burocracia; que esta traz princípios como justiça, legalidade e igualdade de oportunidades; que está presente tanto no Estado como nas empresas privadas; e que é culturalmente mutável e suscetível de evolução e transformação, sendo capaz, portanto de acompanhar as conquistas sociais e concluem que

> não existe uma forma *moderna* de administrar empresas privadas por oposição a uma forma *ultrapassada* de administrar o setor público. Há, sim, uma multiplicidade de formas de administrar segundo o tipo de serviço e os objetivos maiores [ou seja, a missão] de cada organização. As diferenças entre organizações públicas e privadas resultam mais da maneira como elas definem e redefinem sua missão e da maneira como, para alcançar essa missão, são controladas as prerrogativas da burocracia, existente inevitavelmente em cada uma delas (NOGUEIRA; SANTANA, 2000. p. 10, grifos e inserção dos autores).

Assim, a importância da gestão de recursos humanos estaria no cumprimento do papel de mediadora entre o caráter burocrático das organizações e a missão que estas se propõem a cumprir. Para tanto, essa área precisa ser "politizada", o que corresponderia, além de estar em sintonia com a missão institucional, à parte estratégica da função de RH ser assumida pelos altos dirigentes, de modo que a gestão de recursos humanos se difunda no âmbito organizacional e motive as pessoas para que no dia a dia caminhem na direção dessa missão (FREITAS; JABBOUR, 2010; NOGUEIRA; SANTANA, 2000).

Embora essa concepção de ação estratégica seja válida tanto para o setor público como para a empresa privada, a missão a ser perseguida por cada um é distinta. Enquanto no setor privado a missão deve estar alinhada com a estratégia de negócios de cada empresa e busca-se a maximização dos lucros, no setor público a missão da instituição está atrelada aos interesses públicos que esta deve cumprir, observando-se a racionalização dos gastos. Como lembram Carvalho et al. (2009), o conjunto de direitos sociais determinados na Constituição Federal forma a base a partir da qual o Estado se orienta e define as suas atividades.

É importante lembrar também que a lógica do serviço público é diferente da lógica do setor privado. O serviço público é regido por princípios administrativos que norteiam a conduta do Estado no exercício das atividades administrativas. Toda e qualquer atividade administrativa deve estar autorizada por lei (legalidade), não pode estar direcionada especialmente a uma pessoa ou determinadas pessoas (impessoalidade), merece a mais ampla divulgação (publicidade), deve seguir os preceitos éticos (moralidade) e ser realizada com presteza, qualidade e economicidade (eficiência) (CARVALHO FILHO, 2011). A eficácia do

serviço público, portanto, também está relacionada à observação desses princípios.

A gestão estratégica de recursos humanos no setor público consiste, assim, "na integração da política de Recursos Humanos à política organizacional, contribuindo com o sucesso da missão de qualquer organização pública: prestar serviços à sociedade com extrema qualidade e eficiência" (FREITAS; JABBOUR, 2010, p. 171), observando os princípios administrativos.

No seu papel de mediadora a gestão de RH vai buscar uma correspondência entre os sistemas de RH com a missão, bem como procurar fazer com que esses sistemas sejam facilitadores de seu cumprimento. A área de RH deve ir além de sua função técnica e dos limites do seu departamento: deve encorajar o envolvimento dos gerentes em práticas anteriormente exclusivas do profissional de RH (melhoria das relações de trabalho, capacitação, avaliação de desempenho, entre outras), bem como envolver o corpo de dirigentes da instituição nesse processo, assessorando-os na tarefa de associar a gestão de recursos humanos às suas decisões estratégicas (NOGUEIRA; SANTANA, 2000).

Durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso, apesar de o PDRAE previr uma nova política de valorização e desenvolvimento dos servidores, o que se observou foi o alinhamento das ações da ENAP às novas ideias de gestão pública e a realização de concursos públicos direcionados às carreiras estratégicas. Esse período também foi marcado por terceirizações, incentivo à demissão voluntária e defasagem salarial dos servidores (OCDE, 2010). Constata-se ainda a melhoria dos sistemas de informação da administração pública, antes desorganizados ou inexistentes[14] (ABRUCIO, 2007).

Destaca-se, também no governo de Fernando Henrique Cardoso, a publicação do Decreto nº 2.794/1998, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Capacitação dos servidores para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além de definir as diretrizes para a política de capacitação, o decreto ressalta a necessidade de capacitação permanente do servidor e associa o desenvolvimento do servidor ao seu desempenho, e consequentemente à melhoria da eficiência e qualidade do serviço público (BRASIL, 1998).

Embora no Brasil o modelo gerencialista não tenha sido plenamente implantado, pode-

[14] Destaca-se o aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), criado em 1990, ainda no Governo Collor, não apenas para o controle da folha de pagamento, mas também das informações cadastrais de todos os servidores civis, militares, ativos e aposentados, pensionistas, estatutários e celetistas (CARVALHO et al., 2009).

se dizer que houve um “choque cultural”. Disseminou-se nas esferas federal e estadual um debate sobre formas de gestão orientadas para a melhoria do desempenho do setor público. Os conceitos subjacentes ao modelo foram espalhados por todo o país, sendo perceptível a influência dessas ideias na atuação de gestores públicos bem como em uma série de inovações governamentais nos últimos anos (ABRUCIO, 2007).

Ao fazer uma síntese histórica da administração pública brasileira Lustosa da Costa (2010, p. 117) lembra que não se pode avaliar as reformas promovidas no setor público federal em termos de sucesso ou insucesso absoluto. Essas reformas, “[...] não obstante os avanços persistentes e os eventuais recuos” contribuíram para a modernização da administração pública, que ganhou “eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência”.

Na fase mais recente da administração pública federal brasileira, durante os governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, não foi apresentada uma agenda de reforma da gestão pública (ABRUCIO, 2007; OCDE, 2010). Contudo, estiveram entre as prioridades de sua administração a democratização das relações de trabalho no serviço público, com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente e da Ouvidoria do Servidor e o fortalecimento da capacidade do governo com a retomada da realização de concursos públicos. Destaca-se ainda, a introdução da gestão por competências com o objetivo de fortalecer a capacidade do serviço público (OCDE, 2010).

Dentre os modelos contemporâneos de RH, o Governo, por meio da SRH e da ENAP, vem procurando disseminar desde então a perspectiva da gestão por competências como modelo de gestão de RH que deve ser adotado no setor público federal. Essa é uma tendência observada em outros países, tais como Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Reino Unido e Suécia, cujos governos buscam garantir com a gestão por competências uma força de trabalho que atenda às necessidades das organizações e que apresente as habilidades e competências necessárias a um bom desempenho. A gestão por competências não só permite um planejamento estratégico da força de trabalho que vai além da quantidade e custos, como constitui uma base para a integração das práticas e políticas de gestão de RH nas metas e no desempenho dos governos (OCDE, 2010).

Dentre os fatores que têm contribuído para impulsionar a aplicação do modelo de gestão por competências no serviço público, a OCDE (2010) destaca: o interesse dos governos em selecionar e formar gestores seniores, investindo nas habilidades gerenciais de servidores públicos de alto escalão; o interesse em introduzir formas flexíveis de trabalho no setor público; e o uso das competências como ferramenta para melhorar o planejamento estratégico

da força de trabalho (indo além das variáveis quantidade e custo) e para avaliar e promover a melhoria do desempenho no serviço público.

No relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, realizada em 2009, sob a coordenação da então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, o governo reconhece que a incorporação do modelo de gestão por competências não é uma questão semântica ou de modismo, mas reflete um estágio de maturação e de apropriação desse conceito desde a década de 90, quando o setor privado começou a adotar esse modelo, com algumas experiências em empresas públicas, a exemplo da Petrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2009b).

Essa temática começou a ser discutida no setor público federal em 2000, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. A SRH realizou o I Fórum Nacional de Dirigentes de Recursos Humanos do SIPEC, constando na programação do evento o debate sobre a "Abordagem da Gestão da Competência no Setor Público: Potencialidades e Limitações" (BRASIL, 2000b).

Dois anos depois, a terceira edição do evento trouxe como tema central "Competências e Gestão Estratégica de RH", com a justificativa de dar continuidade à reflexão iniciada nos Fóruns anteriores, sobre o novo papel do profissional de RH e iniciar o processo de identificação das competências para a construção de um perfil mais estratégico dos servidores que atuam na área de recursos humanos (BRASIL, 2002a). Também em 2002 foi elaborada uma minuta do que seria um Plano Estratégico para a Área de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, no qual é explícita a opção por uma perspectiva de gestão estratégica de RH, fundamentada no modelo de gestão por competências (BRASIL, 2002b).

Em 2004, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por iniciativa da ENAP, foi formado um grupo de trabalho que se reuniu no período de novembro de 2004 a março de 2005 com o objetivo de discutir o tema gestão por competências. Esse trabalho gerou uma publicação da ENAP sob o título *Gestão por competências em organizações de governo* (PIRES et al., 2005).

Pode-se afirmar, contudo, que o conceito de gestão por competências só é de fato incorporado à administração pública federal direta, autárquica e fundacional em 2006, com a promulgação do Decreto nº 5.707/2006[15] que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal nesse âmbito, tornando-se, como reconhecem Carvalho et al. (2009, p. 26), "referencial para a gestão de pessoas do setor público federal".

[15] Revoga o Decreto 2.794/1998.

O Decreto claramente relaciona as competências individuais a serem desenvolvidas com as necessidades e os objetivos institucionais. Define como uma das finalidades dessa Política a "adequação das *competências* requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual"; conceitua o que entende por gestão por competências ("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"); define a atividade de capacitação como um "processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de *competências* institucionais por meio do desenvolvimento de *competências* individuais"; e declara como uma das diretrizes da Política o incentivo e apoio ao servidor público "em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais" e como um dos seus instrumentos o Sistema de Gestão por Competências, cabendo (ainda por determinação do Decreto) à então Secretaria de Gestão[16] do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolver e implementar esse sistema (BRASIL, 2006b, grifos nossos).

O Decreto nº 5.707/2006 determina, ainda, que nos dois primeiros anos de sua vigência os órgãos deveriam priorizar a qualificação dos profissionais de RH, com o propósito de fortalecer as unidades de RH, instrumentalizando-as para a execução das ações de capacitação sob essa nova perspectiva de gestão por competências (BRASIL, 2006b), preparando os profissionais de RH, portanto, para atuarem de forma mais estratégica sobre o tema competências, como consultores internos junto aos gestores.

A temática gestão por competências continuou presente no V Encontro Nacional de Dirigentes de Recursos Humanos do SIPEC, realizado em 2007, sob o tema "Carreiras, Competências e Negociação: Eixos da Política de Gestão de Pessoas" (BRASIL, 2007) e, mais recentemente, na Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, realizada em 2009, que trouxe um painel temático específico sobre gestão por competências no setor público (BRASIL, 2009b).

A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento destaca que

> [...] o desafio que se coloca para a administração pública, mais do que apropriação do conceito de competências, é o desafio cultural de transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento, em organizações flexíveis e empreendedoras. No setor público, mais do que em qualquer outro setor, a base fundamental da abordagem de competências deixa de ser o desenho de cargos e passa a ser o conceito

[16] Atualmente Secretaria de Gestão Pública.

> dinâmico de habilidades e competências necessárias ao cumprimento da missão do órgão (BRASIL, 2009b, p. 55).

Uma nova publicação da ENAP, intitulada *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*, continuou o debate sobre os desafios conceituais e metodológicos para colocar em prática o modelo de gestão por competências no âmbito do setor público federal brasileiro. Fica evidente que a adoção do modelo de gestão por competências implica na necessidade não apenas de rever processos e formas de gerir o quadro de servidores, mas também requer que esses assimilem as novas demandas e valores envolvidos nesse modelo (CARVALHO et al., 2009).

Os autores deixam claro que as competências legais são o ponto de partida para a implementação do modelo de gestão por competências, contudo são as competências organizacionais que fazem frente a novas realidades e políticas que vão surgindo ao longo do tempo, destacando o dinamismo que envolve as competências, diante dos desafios e demandas do contexto social e mudanças na agenda governamental.

Observa-se assim, que no Brasil a introdução da gestão por competências no setor público federal concentrou-se nas áreas de formação e de desenvolvimento dos servidores públicos. Embora considere que faz sentido a opção do Governo Federal de inicialmente reorientar e reforçar a formação e o desenvolvimento dos servidores, a OCDE (2010) chama a atenção para a importância de que a gestão por competências não seja vista apenas como um instrumento de formação, mas que, longe dessa visão limitadora, seja percebida e trabalhada como um instrumento eficaz e ferramenta estratégica para o planejamento da força de trabalho e da gestão de RH. É importante que, além do foco atual na capacitação e desenvolvimento, esse modelo seja aplicado a todos os subsistemas de RH, como defende Zarifian (2001).

Ainda que tenha optado por uma abordagem fragmentada, no que se refere à implantação do modelo de gestão por competências por fases, bem como considerando algumas dificuldades enfrentadas pelos dirigentes e profissionais de RH dos órgãos federais em implantar a gestão por competências (como será visto ainda nesta seção), é importante que esse modelo seja adotado de forma coerente em toda a administração pública. Nesse sentido o papel da Secretaria de Recursos Humanos[17] do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é fundamental na orientação, apoio e acompanhamento da implementação da gestão por competências. Também é importante o papel da ENAP na formação dos dirigentes e profissionais de RH em competências, inclusive visando a um entendimento comum das

[17] Atualmente Secretaria de Gestão Pública.

ideias e métodos básicos relacionados às competências e ao desenvolvido de um quadro das competências essenciais ao serviço público que seja referência para toda a administração pública federal (OCDE, 2010).

No governo de Dilma Rousseff, a exemplo do seu antecessor, não foi apresentada uma agenda de reforma da gestão pública. No entanto, em janeiro de 2012 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi reestruturado, e as secretarias de Recursos Humanos e de Gestão foram extintas e suas atividades foram distribuídas entre a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) e a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT), unidades criadas pelo Decreto 7.675/2012 (BRASIL, 2012a).

Com essa mudança, percebe-se a intenção de fortalecer o processo de negociação e diálogo com o servidor, considerando que a área assume um *status* de secretaria, e de integrar as atividades relacionadas ao planejamento da força de trabalho (antes subordinadas à Secretaria de Gestão) com as políticas, diretrizes e normas relativas ao pessoal (antes executadas pela SRH). No caso específico do sistema de gestão por competências parece ser uma decisão acertada, considerando que cabia à Secretaria de Gestão desenvolver e implantar esse sistema, enquanto a SRH coordenava o seu processo de implementação, ou seja, a responsabilidade pelo desenvolvimento da gestão por competências no governo federal estava fragmentada. No entanto, é muito cedo para analisar os impactos dessa medida, inclusive para identificar se essa mudança traz um impacto negativo para a área de gestão de RH, considerando que esta deixou de ocupar o *status* de secretaria.

Finalizando, estudos recentes constatam que, apesar dos avanços, o quadro da gestão pública de recursos humanos apresenta distorções que impedem uma política de RH mais efetiva, que possa de fato contribuir para uma força de trabalho adequada ao setor público federal. Esses estudos, em comparação com estudo sobre a estrutura e capacidade da área de RH no setor público federal, realizado em 1999 pela então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (e que norteou as diretrizes da Secretaria para o triênio 2000/2003), mostram que grande parte das deficiências apontadas não foram sanadas por completo.

Entre os pontos críticos diagnosticados em 1999 estavam: desarticulação entre o sistema central (SIPEC) e as unidades de RH; sistema de informação com dados incompletos e incorretos; número excessivo de normas, muitas vezes conflitantes, ineficazes e sem amparo da Constituição Federal; criação de sistemas paralelos de pessoal; e servidores desmotivados, com perfil inadequado para a área e com nível de conhecimento técnico/acadêmico desatualizado. O estudo indicava a necessidade de investimentos na área como: melhoria da

comunicação no SIPEC; informatização dos processos; manutenção de um cadastro de pessoal atualizado e confiável; revisão e consolidação das normas de pessoal; e qualificação dos servidores que atuam na área de RH do setor público federal (BRASIL, 2002b).

Mais recentemente, no diagnóstico que realiza sobre a gestão de recursos humanos no governo federal, no período de 1995 a 2009, Marconi (2010, p. 83) encontra distorções que impedem uma política de RH mais efetiva, "que possa contribuir, através de uma gestão mais eficiente, para o alcance do perfil desejado para a força de trabalho no setor público federal".

Dentre as distorções destacam-se:

a) a ausência de um planejamento da força de trabalho que dimensione o contingente e o perfil necessários, o que tem levado a situações como: o aumento significativo dos servidores de apoio administrativo e operacional e não das áreas finalísticas, o descompasso entre a escolaridade exigida para o cargo e a apresentada pelos servidores (o que pode gerar desestímulo à sua atuação) e a deteriorização do perfil dos ocupantes dos cargos em comissão, indicando a possibilidade da não utilização de critérios técnicos para a nomeação de pessoas para ocupar esses cargos; e

b) a ausência de uma estrutura de incentivos que estimule o desenvolvimento profissional ao longo da carreira e não apenas o ingresso no serviço público (o que já ocorre em função dos salários iniciais em média mais elevados que na iniciativa privada).

O autor propõe então, um desenho de uma política estratégica de recursos humanos voltada a solucionar essas distorções, que considere o planejamento da força de trabalho como um processo sistemático e contínuo alinhado à missão da organização e às prioridades políticas do governo; estratégias de desenvolvimento profissional que privilegie a aquisição de competências; um sistema de avaliação de desempenho que contribua para disseminar uma cultura voltada para o alcance de resultados e que esteja vinculado às ações de capacitação e progressão do servidor; uma política de capacitação que tenha como norte o perfil necessário para o alcance dos resultados desejados pela organização; e um sistema de remuneração variável, que recompense o desempenho e estimule o trabalho em equipe e o envolvimento dos servidores no alcance das metas organizacionais.

Em relatório no qual avalia a gestão de recursos humanos do governo federal brasileiro, a OCDE deixa claro que embora o Brasil esteja no processo de consolidação da gestão do desempenho (com as prioridades, metas e programas, inclusive com detalhes de despesas e receitas, estabelecidos em um plano plurianual), o planejamento estratégico da força de trabalho não está totalmente desenvolvido. As discussões sobre essa questão decorrem ainda de situações emergenciais, pedidos corporativistas e demandas dos ministérios, ao invés de

ser fruto de uma visão estratégica que considere as competências críticas ao cumprimento da missão e das metas organizacionais (atuais e futuras) e de reflexões sobre as alterações das prioridades do governo, mudanças nas organizações etc. (OCDE, 2010).

Em pesquisa realizada com os Ministérios e a Casa Civil da Presidência da República, em 2008, a SRH constatou que: a maioria das iniciativas de adoção do modelo de gestão por competências encontrava-se ainda em fase de elaboração do projeto, inclusive enfrentando barreiras que comprometiam a continuidade do modelo; a implementação do modelo estava fundamentada mais no discurso que na definição de metas sistemáticas; grande parte das experiências concentrava-se na área de capacitação; a unidade de RH (especialmente a área de desenvolvimento) apresentava problemas estruturais e políticos, no que se refere à carência de pessoal com formação e domínio sobre o tema e pouca legitimação política para implementar o modelo; e a precariedade do processo de planejamento das ações de capacitação (BRASIL, 2009a).

Ainda de acordo com essa pesquisa (BRASIL, 2009b, p. 58), os respondentes apontaram como barreiras/fatores que estavam dificultando o processo de implementação do modelo de gestão por competências:

> a) Falta de consenso sobre o tema.
> b) Ausência de sensibilização dos dirigentes da organização para a necessidade da implementação do modelo.
> c) Recente edição do decreto e da abordagem de gestão por competências.
> d) Carência de servidores qualificados no tema.
> e) Insuficiente apoio metodológico e instrumental para concepção e execução do projeto de gestão por competências.
> f) Ausência do sistema de apoio (Sistema de Gestão por Competências), que agora entra em fase de implementação nos órgãos pilotos.
> g) Fragilidade dos arranjos funcionais e estruturais do órgão.
> h) Carência de quadro próprio de servidores.
> i) Necessidade de reestruturação das áreas de desenvolvimento de pessoas.

Verifica-se, portanto, como bem destaca Carvalho et al. (2009), o reconhecimento da importância da gestão de recursos humanos na administração pública, embora a sua inserção estratégica ainda seja algo a ser concretizada:

> No contexto das transformações globais que afetam a administração pública, a gestão de pessoas desponta como área fundamental para um melhor desempenho estatal. O desafio passa a ser [então] a sua inserção estratégica nas estruturas e nos processos decisórios, o que implica a superação de uma cultura administrativa que não vê a questão dos recursos humanos com destaque (CARVALHO et al. 2009, p. 104, inserção nossa).

Nesta subseção constatou-se, assim, que a sociedade moderna e o contexto de transformações constantes demandam a necessidade de o setor público aprimorar suas práticas

e sua capacidade de implementar políticas públicas; o reconhecimento da importância estratégica da área de RH também para o setor público; que essa transição tem sido lenta e é incompleta; que o modelo adotado pelo Governo Federal é o modelo de gestão por competências; que esse modelo coloca os servidores no centro das atenções; que as áreas de RH dos órgãos do Governo têm enfrentado problemas de estrutura e legitimidade política que ameaçam a continuidade dessa iniciativa.

A subseção a seguir procura mapear a política atual de recursos humanos no setor público federal.

2.2.4.2 A política de recursos humanos no setor público federal brasileiro

A gestão de recursos humanos abrange práticas específicas, políticas formais que limitam e direcionam essas práticas, e filosofias que especificam os valores proclamados nessas políticas e práticas (JACKSON; SCHULER, 1995).

A literatura sobre gestão de RH nem sempre faz essas distinções usando a mesma nomenclatura. Em sua pesquisa Demo (2010) encontra termos como políticas, práticas, ações, dimensões, áreas, funções, processos, sistemas de RH entre outros, como sinônimos dos conjuntos das práticas desenvolvidas na área de recursos humanos. Neste estudo serão adotadas as definições de Kepes e Delery (2007), que consideram que a filosofia de RH se refere aos princípios norteadores que identificam e caracterizam o valor e o tratamento dispensado aos funcionários de uma determinada organização. As políticas são diretrizes e parâmetros que refletem o que as organizações estão tentando alcançar. As práticas, por sua vez, constituem atividades gerais de RH e técnicas que vão garantir a implementação das políticas. Por fim, os processos representam o como as práticas são executadas.

Uma abordagem semelhante é apresentada por Wright e Boswell (2002) que distinguem políticas e práticas de recursos humanos como sendo, respectivamente, a intenção declarada sobre que deve ser realizado e o os reais programas, processos e técnicas de RH que de fato são operacionalizados.

Boselie, Dietz e Boon (2005) chamam atenção para a variedade de práticas que integram essa área, elencando vinte e seis categorias de práticas citadas por pesquisadores. Essas práticas e processos são agrupados em áreas funcionais ou subsistemas que compõem a estrutura do sistema de recursos humanos. Tonelli et al. (2003) ao analisarem a produção acadêmica em RH na década de 90, elencam as seguintes funções: avaliação de desempenho,

mudança nas funções, treinamento, carreira, remuneração, cargos e salários, gestores, participação nos lucros, qualificação e recrutamento e seleção. Dutra (2008, 2011) elenca os processos de movimentação, desenvolvimento e valorização. Demo (2010), após levantamento das políticas mais citadas na literatura teórica e empírica, destacam as políticas de envolvimento, treinamento e desenvolvimento, condições de trabalhos e recompensas.

A gestão de recursos humanos, portanto, compreende um sistema, formado por conjuntos (coerentes) de atividades que, longe de competirem entre elas, devem se complementar, se apoiar mutuamente e estar alinhadas umas com as outras (DELERY; DOTY, 1996; WRIGHT; BOSELL, 2002; WRIGHT; MCMAHAN, 1992). De uma forma geral, com base em alguns estudiosos da área (tais como: DEMO, 2010; DUTRA, 2008, 2011; JABBOUR; SANTOS, 2008), esses conjuntos compreendem os seguintes subsistemas:

a) Provisão, referente às práticas que tratam do planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção;

b) Aplicação, relativo às práticas que envolvem o planejamento dos cargos e carreiras, a movimentação das pessoas na organização e a gestão do seu desempenho;

c) Manutenção, que envolve as práticas voltadas para o estabelecimento de parâmetros e condições de reconhecimento da contribuição à organização (recompensas), de valorização, bem-estar e segurança das pessoas, de higiene e segurança do trabalho e das relações sindicais;

d) Desenvolvimento, relacionado às práticas que visam estimular e criar condições para o desenvolvimento de competências e o estímulo à aprendizagem;

e) Monitoração, que integra as práticas que permitem a coleta, armazenamento, atualização e recuperação de dados sobre as pessoas da organização, para apoiar decisões gerenciais e subsidiar a auditoria organizacional; e

f) considerando o conceito contemporâneo de gestão de recursos humanos adotado neste estudo, foi agregado o subsistema Sustentabilidade, como o conjunto das práticas que incentivam o reconhecimento da importância social da organização e contribuem para o desenvolvimento de uma cultura de cidadania organizacional.

Jackson e Schuler (1995) chamam a atenção para o fato de que elementos do contexto interno (tais como tecnologia, estrutura, tamanho, estágio do ciclo de vida organizacional e a estratégia de negócio), assim como do contexto externo (aspectos legais, sociais e políticos; sindicalização, condições do mercado de trabalho, cultura nacional etc.) afetam as filosofias, políticas e práticas de recursos humanos nas organizações.

Os subsistemas e práticas de gestão de recursos humanos vão estar presentes nas

organizações de maneira mais ou menos formalizados dependendo da maior ou menor consciência de seus dirigentes sobre a necessidade e a importância de agir sobre as relações humanas e orientar ou estimular o comportamento humano nas organizações (FISCHER, 2002), assim como em função do modelo de gestão de RH adotado.

Portanto, a partir dessa concepção de organização do sistema de recursos humanos, procurou-se mapear a política atual de recursos humanos no setor público federal brasileiro (Quadro 4). Como descrito na seção anterior, essa política vem sendo construída desde a década de 30 a partir de esforços para normatizar as questões relacionadas às pessoas e profissionalizar os servidores públicos. Atualmente essa política não está formalmente expressa em um único documento, mas nas normas que regem a prática de recursos humanos (Anexo B), em relatórios, nos mapas estratégicos e no *site* da Secretaria de Gestão Pública.

Esse conjunto de normas e declarações que compõem a política geral de recursos humanos representam esforços na direção da profissionalização dos servidores públicos e modernização da gestão: regulamentação de carreiras, renovação dos quadros, desenvolvimento permanente do servidor, adequação das competências individuais aos objetivos das instituições, democratização das relações de trabalho, entre outros.

Embora seja possível identificar nesse conjunto de normas uma tendência do governo em adotar uma gestão estratégica de recursos humanos, a adesão ao modelo de gestão por competências e o investimento nos sistemas de desenvolvimento e de avaliação de desempenho são indicativos dessa disposição, há ainda um caminho a percorrer para que esse quadro legal apresente um equilíbrio entre o foco no controle e na eficiência e eficácia (sem que isso represente, é claro, risco para os princípios e valores perseguidos na administração pública, como mérito, ética, integridade e legalidade).

A política de provisão adotada nos últimos anos tem mostrado uma intenção do governo federal de recompor a força de trabalho nesse setor, por meio da retomada da realização de concursos públicos, com orientação de que a reposição da força de trabalho deve adequar-se, quantitativa e qualitativamente, à natureza e complexidade das atividades, aos objetivos e às metas institucionais da Administração Pública federal (BRASIL, 2002c, 2009c).

Considerando a natureza e missão das instituições que compõem o setor público as questões quantitativas e qualitativas da força de trabalho nessa esfera são ainda mais relevantes numa política de RH. O setor, contudo, ainda carece de um planejamento sistemático da força de trabalho que considere as necessidades (quantitativas e qualitativas) de recursos humanos e esteja baseado em critérios técnicos, de forma que possa contribuir para corrigir as distorções na composição do seu quadro de pessoal.

Quadro 4 (2) – Política geral de recursos humanos do setor público federal

Políticas conforme subsistema de RH	Principais diretrizes
PROVISÃO - Conjunto das práticas que tratam do planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção.	• Planejamento da força de trabalho qualificada e adequada para a administração pública federal. • Recomposição da força de trabalho por meio da realização de concursos públicos.
APLICAÇÃO - Conjunto das práticas que tratam do planejamento dos cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança, das carreiras, da movimentação das pessoas na organização e da avaliação de desempenho.	• Reestruturação e estruturação de planos de carreiras e cargos que incluam mecanismos de desenvolvimento, capacitação e remuneração adequados e baseados no mérito (que considere o caráter de transversalidade dos cargos generalistas, mas também as necessidades específicas). • Vinculação do desenvolvimento na carreira (progressão funcional) a critérios objetivos e orientados pelo mérito. • Valorização da avaliação de desempenho como instrumento voltado para a promoção da melhoria da qualificação dos serviços públicos e para o subsídio à política de gestão de pessoas (principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal). • Monitoramento sistemático e contínuo do desempenho do servidor, a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais.
MANUTENÇÃO - Conjunto das práticas voltadas para o estabelecimento de parâmetros e condições de reconhecimento da contribuição à organização (recompensas), de valorização do bem-estar das pessoas no trabalho, de higiene e segurança do trabalho e das relações sindicais.	• Definição de estruturas e composições remuneratórias justas e adequadas (que envolvam gratificações de desempenho, de função gerencial/técnica, de qualificação e de condições de trabalho). • Vigilância aos ambientes de trabalho e processos de trabalho e atenção e promoção à saúde dos servidores. • Democratização e tratamento de conflitos nas relações de trabalho. • Garantia de um espaço permanente e eficiente de comunicação com o Governo Federal (ouvidorias).
DESENVOLVIMENTO - Conjunto das práticas que visam estimular e criar condições para o desenvolvimento de competências e o estímulo à aprendizagem.	• 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, tendo como referência o plano plurianual; • Divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; • Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.
MONITORAÇÃO - Conjunto das práticas que permitem a coleta, armazenamento, atualização e recuperação de dados sobre as pessoas da organização, para apoiar decisões gerenciais e subsidiar a auditoria organizacional.	• Melhoria da gestão sobre as informações e os gastos públicos relativos à área de recursos humanos. • Democratização e transparência das informações sobre as ações de RH no âmbito de cada órgão e para a sociedade em geral. • Instrumentalização, com dados gerenciais consistentes, para a tomada de decisão dos gestores e subsídio às políticas de gestão de pessoas do governo federal. • Otimização e melhoria dos processos de trabalho de recursos humanos. • Auditagem permanente das ações realizadas no sistema de gestão de recursos humanos.
SUSTENTABILIDADE - Conjunto das práticas que incentivam o reconhecimento da importância social da organização e contribuem para o desenvolvimento de uma cultura de cidadania organizacional.	• Viabilização de ações de responsabilidade social corporativa (ações de inclusão social, desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida).

Fonte: elaborado pela autora, baseado em Brasil (2006b, 2006c, 2009a, 2009b, 2012b, 2012d, 2013a).

Ao analisar a gestão de RH no governo federal entre 1995 e 2009 Marconi (2010) faz críticas à política adotada nesse período observando que, se houve um aumento significativo da qualificação dos servidores (possivelmente em função dos elevados níveis salariais praticados), identifica-se também uma sobrequalificação dos servidores (escolaridade superior à exigida para o cargo) o que em longo prazo gera um desestímulo à sua atuação.

O autor constata ainda, que a expansão do número de servidores está muito associada a cargos de suporte administrativo e operacional e não a cargos diretamente relacionados às atividades finalísticas (o autor cita o exemplo das contratações ocorridas no período na área de educação e saúde).

Nas políticas voltadas para as ações de aplicação destaca-se a utilização da avaliação de desempenho como instrumento de gestão (com base no planejamento, acompanhamento e avaliação de metas individuais, por equipes e institucionais) que deve subsidiar os diversos subsistemas da área de RH, atuando sobre o desenvolvimento no cargo ou na carreira (aprovação no estágio probatório, promoção e progressão funcional), a capacitação, a remuneração (gratificações de desempenho) e a movimentação de pessoal (BRASIL, 2008, 2009b, 2010b). Criar estímulos aos servidores para o seu desempenho deve ser uma das principais preocupações da política de RH do governo federal, declara Marconi (2010).

Marconi (2010) ainda chama a atenção para a necessidade de o governo investir em uma estratégia de desenvolvimento profissional, que permita a mobilidade funcional e o desempenho de uma gama maior de atividades, contribuindo para que o servidor desenvolva competências. Nesse sentido o Governo Federal vem atuando na estruturação de carreiras, com ênfase na transversalidade dos cargos (carreiras de atividades especializadas comuns a vários órgãos). Outra iniciativa que merece destaque trata da ocupação dos cargos em comissão. O Decreto nº 5.497/2005 (BRASIL, 2005) sem dúvida representa um avanço ao resguardar o acesso dos servidores de carreira aos cargos comissionados e limitar o percentual de vagas a serem ocupadas por não servidores de carreira. Marconi (2010) lembra que a disseminação de critérios técnicos e das competências necessárias para a ocupação desses cargos é importante e funciona como um estímulo para o desempenho dos servidores.

No subsistema de manutenção destaca-se a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Governo, que prevê entre outros, a obrigatoriedade do exame médico periódico e ações (de prevenção e correção) voltadas à promoção da saúde, à humanização do trabalho e à melhoria das condições de trabalho. Identifica-se ainda a intenção de democratizar as relações de trabalho e ampliar os espaços de diálogo com os servidores, destacando-se a criação de ouvidorias do servidor e da Secretaria

de Relações de Trabalho, vinculada ao Ministério do Planejamento (BRASIL, 2009b, 2009d, 2010a, 2012a).

A introdução do conceito de remuneração variável, com a criação de gratificações por desempenho, é um destaque nas questões relacionadas à política remuneratória do governo (BRASIL, 2009b). Contudo Marconi (2010) observa que, embora em média os níveis salariais no setor público federal sejam bastante elevados (considerando o setor privado), as remunerações praticadas ainda têm mais explicações em questões políticas do que técnicas e, de forma geral, a amplitude salarial adotada (diferença percentual entre o salário inicial e final das carreiras) desestimula o desenvolvimento profissional ao longo da carreira.

A política de desenvolvimento de pessoal, como já mencionado na seção anterior, foi instituída pelo Decreto 5.707/2006, que normatiza a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Neste estudo essa política ganha uma atenção especial (Quadro 5), considerando que o sistema de desenvolvimento de pessoal é foco desta pesquisa (já que a incorporação do conceito de gestão por competências concentrou-se nas ações de capacitação e desenvolvimento).

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) está fundamentada no modelo de gestão por competências e orienta que o desenvolvimento dos servidores públicos deve ter como propósito melhorar os serviços prestados ao cidadão ao determinar que as competências individuais a serem desenvolvidas devem estar alinhadas às necessidades e aos objetivos organizacionais.

A PNDP apoia-se em três instrumentos: o Plano Anual de Capacitação, o Relatório de Capacitação e o Sistema de Gestão por Competências. O plano e o relatório devem ser elaborados anualmente pelas instituições e o Sistema, desenvolvido pela SEGEP, se propõe a atuar como ferramenta gerencial para que as instituições planejem, monitorem e avaliem suas ações de capacitação (BRASIL, 2006b, 2006c).

Percebe-se assim, que no governo federal brasileiro a gestão por competências foi pensada (pelo menos inicialmente) como uma forma de desenvolver os recursos humanos e não com o propósito de contribuir para o planejamento estratégico da força de trabalho (OCDE, 2010). O foco é capacitar para o desenvolvimento de competências, em sintonia com a atuação das organizações (AMARAL, 2006), tendo sido priorizado nos dois primeiros anos de vigência do Decreto a qualificação dos profissionais de RH, de modo a fortalecer e instrumentalizar as unidades de RH para a execução das ações de capacitação sob a ótica da gestão por competências (BRASIL, 2006b).

Embora o foco seja a capacitação do servidor, a expectativa é que o modelo de gestão por competências extrapole para os demais subsistemas, como elemento orientador da gestão de recursos humanos (OCDE, 2010).

Quadro 5 (2) – Política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal

SUBSISTEMA	Finalidade	Diretrizes
DESENVOLVIMENTO Conjunto das práticas que visam estimular e criar condições para o desenvolvimento de competências, o estímulo à aprendizagem.	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; V - Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.	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.

Fonte: elaborado pela autora baseado em Brasil (2006b).

As políticas voltadas para a monitoração podem ser identificadas principalmente nos esforços de sistematização e informatização das informações de gestão de recursos humanos, com a criação e melhoria sistemática do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) que, não apenas controla as informações cadastrais e processa os pagamentos dos servidores da Administração Pública Federal, mas também fornece informações que possibilitam a tomada de decisão dos gestores e subsidiam as políticas voltadas para a gestão dos servidores públicos (BRASIL, 1990).

Marconi (2004) lembra que um sistema de informações ágil, que subsidie o processo decisório, é uma das condições para que as políticas de RH sejam geridas de forma eficiente. Este sem dúvida é um desafio a ser enfrentado, considerando que mesmo com as melhorias implantadas na última década o SIAPE ainda apresenta problemas quanto à sua funcionalidade e aos recursos tecnológicos empregados. O Sistema é pouco flexível, sua arquitetura tecnológica é obsoleta, com interfaces antiquadas e pouco amigáveis, implicando na criação de sistemas paralelos e na dificuldade de obtenção de informações gerenciais e estratégicas (BRASIL, 2009).

Merece destaque, ainda, a Lei de Acesso a Informações, que regulamenta o acesso dos cidadãos às informações públicas, contribuindo para a transparência pública, inclusive sobre as ações relativas à gestão de RH (BRASIL, 2011g).

Embora as políticas que orientam as práticas de sustentabilidade socioambiental e de gestão da diversidade na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional sejam definidas essencialmente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e por secretarias diretamente ligadas à Presidência da República, nesta pesquisa entende-se que a área de recursos humanos exerce um papel central na implementação dessas políticas no âmbito organizacional, devendo incorporar às suas políticas e práticas essas questões (BOUDREAU; RAMSTAD, 2005; FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; JABBOUR; SANTOS, 2008), de forma a contribuir para criar uma cultura institucional de sustentabilidade das atividades do setor público, promover nos gestores e servidores públicos uma consciência cidadã da responsabilidade socioambiental, bem como desenvolver competências institucionais e individuais nas questões relativas à gestão socioambiental e da diversidade (BRASIL, 2013a), razão pela qual foi incorporado o subsistema sustentabilidade no Quadro 4.

Dentro desse subsistema podem ser citadas medidas recentes, como a instituição do Projeto Qualidade de Vida no Trabalho – Viver com Qualidade, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação, que incentiva ações voltadas para a promoção da saúde, motivação e integração social de seus servidores

(BRASIL, 2013d). Também o Ministério do Planejamento vem adotando ações que reconhecem os direitos nas relações homoafetivas de união estável, quando, por exemplo, assegura aos servidores públicos federais o uso do nome social adotado por travestis e transexuais no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, nas comunicações internas de uso social, endereço de correio eletrônico, crachás, lista de ramais do órgão etc. (BRASIL, 2010d), assim como quando inclui o companheiro ou a companheira na união homoafetiva como beneficiário do auxílio saúde (BRASIL, 2010e).

Destaca-se ainda o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que o Ministério do Meio Ambiente lançou em 2001, desenvolvido com o objetivo não só de sensibilizar os gestores públicos para as questões ambientais, estimulando-os a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, com a gestão adequada de resíduos, licitação sustentável e uso racional dos recursos, mas também princípios de qualidade de vida no trabalho e de integração social (BRASIL, 2009e, 2013a). Além da A3P, podem ser relacionados, também, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, da Secretária de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2013c), o Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010c), e a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (BRASIL, 1999) que, entre outras medidas, buscam promover a igualdade entre mulheres e homens, a coibição de ações de discriminação e preconceito racial e a inclusão social dos portadores de deficiência, respectivamente.

Esses programas e políticas repercutem ou deveriam repercutir nas práticas de gestão de recursos humanos dos órgãos públicos no que se refere à sensibilização de servidores e gestores para a promoção da inclusão social e de igualdade de oportunidades e tratamento no ambiente de trabalho. Não pode ser esquecido ainda o papel que a administração pública federal desempenha na institucionalização das políticas públicas que promove, devendo ser a primeira a dar o exemplo, no que lhe cabe, das boas práticas e ações afirmativas que quer ver adotadas na sociedade.

Portanto, de forma geral, fica claro que os condicionantes para estruturação de uma política de gestão de recursos humanos podem ser identificados no arranjo da administração pública brasileira, o que não significa que esses não atuem de forma isolada ou que de fato estejam atuando como diretrizes, ou seja, que realmente orientem a gestão pública de recursos humanos. No entanto, indicam que a possibilidade de que transformações substantivas venham a ocorrer na gestão pública de recursos humanos existe.

Contudo, a ausência de um conjunto sistematizado de diretrizes gerais que oriente as políticas de recursos humanos no setor público federal dificulta não apenas a integração, a

consistência e a coerência entre elas, mas contribui para que a área de RH se ocupe mais das atividades operacionais e dos aspectos legais e apresente um comportamento reativo, voltando-se para demandas pontuais e emergenciais (MARCONI, 2004).

Todo esse cenário descrito nesta seção justifica a escolha do setor público como um *lócus* interessante para ser pesquisado o fenômeno da contradição entre o discurso e a prática de RH. O estudo proposto nesta pesquisa, contudo, diferencia-se dos estudos relatados nesta seção e no capítulo introdutório deste trabalho, à medida que se propõe a analisar esse fenômeno sob a perspectiva da abordagem institucional. Essa perspectiva pode contribuir para o reconhecimento de fatores ainda não considerados e que expliquem essa contradição sob uma ótica diferente da comumente usada (a estratégica), como será visto nas Seções 2.3 e 2.4, a seguir.

2.3 A Teoria institucional

Nesta seção inicialmente destacar-se-á a importância da abordagem institucional para os estudos organizacionais e seus principais conceitos, para então apresentar estudos mais recentes que expandem o escopo da teoria institucional ao tratarem da mudança e da agência.

2.3.1 As bases conceituais da abordagem institucional

A importância da abordagem institucional nos estudos organizacionais é crescente. Observa-se que ao longo do seu desenvolvimento a Teoria Institucional apresentou rupturas e retomadas, frutos de questionamentos sistemáticos, que contribuíram para essa abordagem ser apontada como uma das perspectivas teóricas mais promissoras para explicar o funcionamento e a evolução das organizações (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005; LEE, 2011; MACHADO-DA-SILVA et al., 2003; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992; SCHOMMER, 2003; SCOTT, 2008a).

A origem da Teoria Institucional remonta ao século XIX com trabalhos oriundos da Economia, Ciência Política e Sociologia. Os estudos realizados pelos institucionalistas pioneiros não podem ser ignorados, pois os trabalhos contemporâneos se inspiram nos esforços desses primeiros institucionalistas, argumenta Scott (1995).

Os economistas institucionais defendiam que os processos econômicos operavam em

um contexto social modelado por forças culturais e históricas (pensamento alemão) e enfatizavam a importância da mudança e da necessidade de princípios fundamentados em fatos (pensamento americano). Tais pensamentos contrariavam a abordagem clássica que pregava a utilidade de pressupostos simplificados e o valor de princípios econômicos abstratos e atemporais, defendia a ideia de equilíbrio econômico e tinha como objeto de análise o 'homem econômico', com suas preferências e desejos. Scott (1995) esclarece que à época essa abordagem clássica prevaleceu sobre a perspectiva institucional.

Na Ciência Política a análise institucional preocupou-se com estruturas formais e sistemas legais, dando atenção especial às estruturas de governança. Essa abordagem caracterizou-se por detalhar sistemas políticos em particular, por enfatizar o caráter permanente e imutável das instituições políticas, pelo trabalho de reconstrução histórica de formas institucionais específicas e por dar mais atenção à explicação de princípios normativos do que à formulação de proposições testáveis. Contudo, essa abordagem foi desafiada, e em grande parte suplantada, pela abordagem behaviorista, que desviou o foco nas estruturas institucionais para o foco no comportamento político (SCOTT, 1995).

É na Sociologia, no entanto, que a atenção às instituições tem sido mais constante. Dentre os estudos pioneiros destacados pelo autor estão: a ênfase na interdependência entre os indivíduos e as instituições, em que o indivíduo é sempre causa e efeito das instituições; o foco nas profissões como estruturas institucionais que limitam e empoderam os indivíduos; o conceito de sistemas simbólicos – sistemas de crenças e representações coletivas – como instituições sociais; a compreensão de como as regras culturais definem as estruturas sociais e governam o comportamento social; a teoria da ação, que defende que os indivíduos, nas suas relações, orientam suas ações por um conjunto comum de padrões normativos e padrões de valor; e a compreensão de que a realidade social é uma construção humana, um produto da interação social, o que transfere o foco na produção de normas e regras para o foco na criação de sistemas de crenças e conhecimentos compartilhados (SCOTT, 1995).

Nos estudos organizacionais a Teoria Institucional ganha destaque com Phillip Selznick, considerado por muitos o precursor da Teoria Institucional na área de Administração. Estudos realizados pelo sociólogo entre as décadas de 40 e 50 do século XX procuraram explicar a realidade organizacional sob uma perspectiva que ia além dos fatores técnicos e econômicos, dando ênfase à influência dos processos sociais, sob a ótica dos elementos culturais. É a partir de um estudo de caso realizado em 1949 com a *Tennessee Valley Authority* (instituição do governo americano), que Selznick identifica como as organizações estão sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos, e introduz as bases do modelo

institucional (CARVALHO; VIEIRA, 2003b).

Ao distinguir organizações de instituições, Selznick (1957) esclarece que as organizações são instrumentos racionais que mobilizam e direcionam a energia das pessoas a um propósito. Por outro lado uma instituição apresenta um conceito mais amplo, é um produto de interação social, resultante das pressões e necessidades sociais. Essa distinção, contudo é apenas para questão de análise, ou seja, não implica em classificar uma empresa como organização ou instituição, mas em olhar essa empresa considerando a sua história e a influência sofrida pelo seu ambiente social (instituição) ou considerando apenas o aspecto da eficiência administrativa (organização).

"Se uma organização é apenas um instrumento, será prontamente alterada ou posta de lado quando uma ferramenta mais eficiente se torna disponível". Contudo, quando essas organizações simbolizam as aspirações da comunidade, o seu senso de identidade, ou seja, quando estão imbuídas de valor, há uma resistência à mudança. Neste caso está se falando, portanto, de uma instituição (SELZNICK, 1957, p. 18, tradução nossa).

Carvalho e Vieira (2003b) destacam que com a Teoria Institucional:

a) ocorre uma reação às concepções racionalistas nas organizações. Parte-se do pressuposto que as organizações não podem ser explicadas a partir de orientações puramente racionalistas, negligenciando-se as dimensões socioculturais. Na abordagem institucional a compreensão do comportamento das organizações passa fundamentalmente pela análise dos grupos informais, dos conflitos entre os grupos, da luta pelo prestígio, dos valores comunitários e da estrutura de poder da comunidade local e instituições legais;

b) amplia-se o conceito de ambiente. Este passa a ser visto não apenas sob o aspecto técnico (na busca da eficiência e eficácia), mas também sob o aspecto institucional, que envolve crenças e normas institucionalizadas (na busca de apoio e legitimação de seu ambiente);

c) a organização é considerada um sistema orgânico, que interage e adapta-se às influências externas (ambiente) e internas (características e comprometimento dos seus participantes) em busca de legitimidade. Constrói-se, então, uma relação dinâmica entre as organizações e o contexto, de forma que este modela as decisões que são tomadas, e as organizações, por sua vez, modelam o próprio contexto;

d) destaca-se o conceito de legitimidade**,** como elemento fundamental do modelo institucional. Para essa abordagem o conceito de legitimidade não está atrelado às estruturas formais racionalizadas, mas deriva da conformidade com as demandas institucionais (valores socialmente aceitos) em busca de maiores chances de sobrevivência. A legitimidade não é

uma questão dada, mas conquistada;

e) ganha ênfase a importância da visão histórica da organização, de forma que se possa verificar as situações em que organizações tornam-se instituições. Sobre o processo de institucionalização Selznick (1957, p. 16, tradução nossa) afirma que "é algo que acontece a uma organização ao longo do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente", em busca de legitimidade e sobrevivência.

Contudo, apesar da ousadia de sua proposta teórica, ao romper com a tradição racionalista, o impacto do 'velho' institucionalismo (como é conhecida essa fase teórica) foi mínimo. O interesse pela Teoria Institucional só foi retomado nos anos 70, a partir de estudos realizados por John Meyer e Brian Rowan, sob a denominação de 'novo' institucionalismo.

Assim como o 'velho' institucionalismo, o 'novo' institucionalismo também amplia o conceito de ambiente e valoriza o papel da cultura na formação das organizações. Destaca-se a presença de elementos culturais e cognitivos e a sua importância na busca pela legitimidade institucional e aceitação do ambiente. Pensar a estrutura organizacional no seu sentindo simbólico constituiu a grande ruptura provocada pelo pensamento institucionalista e elevou a cultura a uma posição determinante na formação da realidade organizacional (CARVALHO; VIEIRA, 2003b; MACHADO-DA-SILVA et al., 2003; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998). Scott (1991) afirma que essa reconceitualização dos ambientes das organizações é a contribuição mais importante dos teóricos institucionais.

Essa abordagem não representa uma ruptura com o passado (velho institucionalismo) embora traga para a análise organizacional novos *insights* e contribuições (SCOTT, 1991). Destacam-se: a premissa de que as organizações sofrem pressões para se adaptar a seu contexto, adotando estruturas e práticas consideradas como adequadas a seus ambientes (MEYER; ROWAN, 1977); a identificação do processo denominado isomorfismo - fenômeno pelo qual as organizações são estruturadas a fim de se adequarem aos requisitos ambientais - como uma das questões centrais na abordagem institucional; e a mudança do nível de análise, que deixa de ser a organização para ser o campo organizacional (conjunto de organizações que produzam serviços e produtos similares, incluindo organizações que restringem, regulamentam, organizam e representam o campo) (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Jepperson (1991, p. 145, tradução nossa) esclarece que o termo "instituição" tem sido usado para se referir tanto a associações importantes, como para identificar efeitos ambientais ou determinar efeitos culturais ou históricos. O autor define instituição como "uma ordem ou um padrão social que tenha atingido certo estado ou propriedade [...] ", ou seja, são sistemas

de regras socialmente construídos e rotineiramente reproduzidos. Ao que Hoffman (1999, p. 351, tradução nossa) acrescenta: são "regras, normas e crenças que descrevem a realidade para a organização, explicando o que é e não é, o que pode ser posto em prática e o que não pode". Assim, esclarece Scott (2008b, p. 48, tradução nossa), instituições “são constituídas por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que, associados a atividades e recursos, oferecem estabilidade e significado à vida social”.

Meyer e Rowan (1977) defendem que nas sociedades modernas as estruturas organizacionais formais surgem e atuam em contextos altamente institucionalizados. Nesses contextos, procedimentos, obrigações e fatos sociais assumem um *status* de regra e vão determinar a ação e o pensamento dos atores. Esses elementos institucionais disseminam-se rapidamente, tornam-se mitos, definindo novas situações de organização, redefinindo as situações existentes e determinando os meios de como lidar racionalmente com essas situações. Esses mitos criam a necessidade, a oportunidade e o impulso para a elaboração de estruturas organizacionais formais como meios racionais de atingir os fins desejados. Incorporando essas novas estruturas as organizações aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência (independente da sua eficácia imediata).

A conformidade às regras institucionalizadas geralmente entra em conflito com os critérios de eficiência. O contrário também ocorre, de modo que a coordenação e o controle das atividades em busca de maior eficiência minam a conformidade da organização e sacrifica a sua legitimidade. As organizações então buscam manter a conformidade de uma forma cerimonial[18], gerando consequentemente *gaps* entre a estrutura formal as atividades que de fato realiza. Evidências revelam que a estrutura formal está sempre dissociada (*loosely coupled*) das atividades do dia a dia: regras que são frequentemente violadas, decisões que não são implementadas, ou quando o são suas consequências são incertas, sistemas de avaliação e inspeção que são subvertidos ou são demasiadamente vagos impedindo um maior controle, entre outros (MEYER; ROWAN, 1977). DiMaggio e Powell (1991, p. 33, tradução nossa), alertam contudo, para o fato de que “a questão chave da análise institucional não é expor a ineficiência das práticas organizacionais [...], mas desenvolver explicações consistentes sobre os modos nos quais as instituições incorporam experiências históricas em suas regras e lógicas de organização”. A perspectiva institucional foca, portanto, na

[18] A adoção cerimonial ocorre quando uma prática é formalmente adotada por implicar em legitimidade, mas sem que haja a crença no seu valor real para a organização. A prática é implementada, mas não internalizada. A adoção ocorre apenas para efeito de aparência, no que se refere aos resultados esperados pela ação (MEYER; ROWAN, 1977; KOSTOVA; ROTH, 2002).

conformidade organizacional às regras e rituais sociais. Está mais preocupada com a legitimidade do que com a eficiência.

Se há uma correlação negativa entre os ambientes técnico e institucional, Scott e Meyer (1991) esclarecem, contudo, que essa correlação não é forte a ponto desses ambientes constituírem estados mutuamente excludentes. Componentes técnicos e institucionais compõem o ambiente no qual as organizações atuam. As pressões exercidas por cada um dos ambientes – técnico e institucional - agem de forma combinada, em maior ou menor grau, dependendo do campo organizacional do qual fazem parte as organizações. Longe de tratar-se de estados dicotômicos, afirma Scott (1991), são dimensões ao longo das quais os ambientes variam (um *continuum*) ou como defendem Machado-da-Silva e Fonseca (1999) são facetas de uma mesma dimensão, em que a presença de um não exclui a presença do outro. Orrù, Biggart e Hamilton (1991) ao analisarem grupos de empresas do leste asiático defendem, inclusive, que mecanismos institucionais não necessariamente levam à perda de eficiência organizacional, constituindo nos casos estudados um dos principais componentes para o sucesso econômico e a adequação organizacional.

Na verdade, os processos institucionais não se restringem ao contexto não competitivo, esclarece Scott (2008a), considerando que regras, normas e sistemas de crenças permeiam todos os sistemas sociais, os sistemas econômicos inclusive, de modo que elementos institucionais também orientam os processos de competição e a ação estratégica.

A Figura 14 permite a observação das várias combinações decorrentes dos ambientes técnico e institucional e da variação da força com a qual se apresentam. O primeiro quadrante traz fortes pressões técnicas e institucionais. Trata-se de um ambiente altamente complexo, com demandas por eficiência e efetividade, bem como pressões para que as organizações se conformem a normas institucionalizadas. As organizações que atuam nesse contexto tendem a desenvolver estruturas administrativas mais complexas, assim como estão mais sujeitas a níveis elevados de conflito interno (SCOTT; MEYER, 1991).

Figura 14 (2) – Combinando ambientes técnicos e institucionais

Ambientes Técnicos	**Ambientes Institucionais**	
	Forte	Fraco
Forte	*Utilities* (1) Bancos Hospitais	Manufatura em geral (2)
Fraco	Clínicas de saúde mental (4) Escolas Agências legais Igrejas	(3) Restaurantes Clubes da saúde

Fonte: adaptado de Scott (1987, p. 126 apud SCOTT; MEYER, 1991, p. 124, tradução nossa).

O segundo quadrante representa um ambiente com fortes pressões técnicas e demandas institucionais que variam (em graus mais fracos). Nesse contexto o foco está nos processos de controle sobre os resultados que as organizações apresentam. O terceiro quadrante retrata um ambiente com baixas demandas institucionais e técnicas. As organizações que emergem nesse contexto tendem a ser pequenas em tamanho e instáveis, com pouca capacidade de sobrevivência. O último quadrante apresenta pressões institucionais fortes e demandas por eficiência que variam (em níveis baixos). Os segmentos que atuam nesse contexto estão sujeitos primordialmente a processos de controle que enfatizam medidas estruturais tais como credenciamento, certificação e licenças (SCOTT; MEYER, 1991).

Ambos os ambientes estão associados a concepções distintas de racionalidade. O ambiente técnico enfatiza uma racionalidade que incorpora um conjunto de procedimentos que combinem meios e fins de tal modo que sejam eficientes para produzir resultados previsíveis, ou seja, foca no desempenho da organização. O ambiente institucional, por sua vez, está associado a uma lógica que explica a compreensão, a aceitação e o compartilhamento de ações passadas (SCOTT; MEYER, 1991). A racionalidade está, portanto, representada nos procedimentos capazes de proporcionar legitimidade à organização (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Assim, enquanto no ambiente técnico as organizações são recompensadas pelo controle eficaz e eficiente do processo de trabalho (resultados e eficiência econômica), no ambiente institucional essas são recompensadas não pela qualidade/quantidade dos seus resultados, mas pela adoção de estruturas e processos em conformidade com as regras e normas reconhecidas como adequadas nesses ambientes (adequação social) (MACHADO-DA-SILVA, FONSECA; FERNANDES, 1999; POWELL, 1991; SCOTT, 1991).

A distinção (empírica) entre regras e procedimentos técnicos e institucionais, contudo, é difícil considerando que quem estabelece as regras institucionais esforça-se para que essas aparentem ser regras técnicas (os procedimentos institucionais frequentemente imitam os procedimentos técnicos), ao tempo em que muitos procedimentos técnicos se tornam institucionalizados com o tempo, de modo que persistem mesmo quando não apresentam mais utilidade técnica (SCOTT; MEYER, 1991).

Ao estudarem a conformidade às formas e práticas organizacionais em campos organizacionais estruturados, DiMaggio e Powell (1983) encontram no isomorfismo o conceito que melhor vai definir esse fenômeno. São dois os tipos de isomorfismo: o isomorfismo competitivo e o isomorfismo institucional. O primeiro supõe uma racionalidade sistêmica que enfatiza a competição e a mudança de nichos e é mais adequado onde a

competição é livre e aberta. O isomorfismo institucional, por sua vez, considera que as organizações competem entre si não apenas por recursos e clientes, mas também em busca de poder político e legitimidade institucional. É com o conceito de isomorfismo institucional que os autores vão analisar o processo de mudança organizacional.

A mudança isomórfica institucional pode ocorrer por meio de três mecanismos diferentes: isomorfismo coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre em função de influências políticas e do problema da legitimidade, quando as organizações adotam comportamentos, regras e estruturas como resultado de pressões formais e/ou informais exercidas por outras organizações das quais elas dependem ou pela sociedade na qual atuam. Essas pressões podem ser exercidas por força de lei imposta pelo Estado (obrigações legais e fiscais) ou no caso das organizações matrizes que impõem certos comportamentos às suas filiais ou franquias. Dessa forma as organizações se tornam cada vez mais homogêneas, organizadas em torno de rituais em conformidade com essas instituições maiores (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Quanto ao isomorfismo mimético, este ocorre quando as empresas buscam implementar modelos e processos de sucesso que outras organizações adotaram (a exemplo dos círculos de qualidade) no intuito de responder de forma padronizada às incertezas ou demonstrar disposição em melhorar as condições de trabalho. Essas empresas tanto tomam como modelo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas, como podem sofrer pressão da sua força de trabalho e/ou de seus clientes, bem como de consultorias, para também oferecerem os mesmos programas e serviços (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Os mecanismos isomórficos normativos, por sua vez, são derivados principalmente da profissionalização e do compartilhamento de um conjunto de normas relativas a uma determinada profissão/ocupação. São fontes importantes de isomorfismos as universidades e instituições de treinamento, por desenvolverem regras normativas organizacionais; as redes de profissionais, que difundem novos modelos; e as associações profissionais, que promulgam regras normativas profissionais. Esse tipo de isomorfismo não só vai produzir nas organizações formas comuns de interpretação e ação diante dos problemas enfrentados, como leva as organizações a assegurarem a seus profissionais os mesmos benefícios e serviços que seus competidores. Na realidade, “os campos organizacionais que incluem uma força de trabalho fortemente profissionalizada serão orientados principalmente pela competição por *status*. O prestígio e os recursos organizacionais são elementos-chave para atrair os profissionais” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 154, tradução nossa).

Os processos isomórficos institucionais ocorrem, portanto, porque as organizações

buscam por legitimidade, reconhecimento e respeito, e não visando a melhoria da eficiência, pois nada garante que as organizações buscam assemelhar-se às outras organizações do campo serão mais eficientes do que aquelas que agem diferente (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A incorporação de elementos institucionalizados evita que as organizações tenham sua conduta questionada, o contrário, ou seja, a não adesão a esses elementos, as tornam mais vulneráveis a alegações de que são negligentes, irracionais ou até mesmo desnecessárias, de tal forma que mesmo que sejam eficientes terão dificuldades em mostrar essa eficiência (MEYER; ROWAN, 1977). O peso desses mecanismos isomórficos vai variar de uma sociedade para outra, assim como de um segmento de atividade para outro, esclarecem Machado-da-Silva et al. (2003), contudo, "qualquer que seja a fonte [isomórfica], as organizações são recompensadas pela conformidade a essas regras ou crenças" (SCOTT; MEYER, 1991, p. 123, tradução e inserção nossas).

Scott (1995) associa esses mecanismos institucionais isomórficos às correntes que integram a abordagem institucional acomodando-as em três grandes pilares: o pilar regulador, o pilar normativo e o pilar cognitivo (Quadro 6). Em cada um dos pilares observam-se mecanismos institucionais isomórficos distintos que criam ou restringem possibilidades de desenvolvimento e mudança nas instituições, assim como bases distintas de legitimação.

Quadro 6 (2) - Os três pilares da teoria institucional

CARACTERÍSTICAS/ PILARES	**Regulador**	**Normativo**	**Cognitivo**
Base de conformidade	Autoridade	Papéis: deveres e responsabilidades em um contexto social	Entendimentos compartilhados e padrões tomados como corretos
Ordenamento básico	Normas e leis	Prescrições	Esquemas e arquétipos
Mecanismos de controle	Coercitivo	Normativo	Mimético
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação Acreditação	Crenças comuns Lógicas de ação compartilhadas
Pergunta que orienta a ação	Quais são os meus interesses nessa situação?	O que é esperado de mim nessa situação?	O que essa situação significa para mim?
Legitimação	Consonância com o que está legalmente estabelecido	Conformidade às normas e valores	Alinhamento cultural

Fonte: baseado em Laia (2009, p. 38) e Scott (1995, p. 52).

O pilar regulador enfatiza o estabelecimento e controle de regras, leis e sanções, que forçam e regulam o comportamento no contexto social e organizacional. Os teóricos que se orientam pelo pilar regulador entendem que os atores sociais (incluindo as organizações) são

movidos por interesses próprios sob uma lógica utilitarista de custo-benefício. A fim de se evitar conflitos e influenciar comportamentos, são estabelecidas regras e normas e emprega-se o uso de mecanismos de controle coercitivos (recompensas e punições). A legitimação, portanto, está associada à conformidade a essas exigências legais.

No pilar normativo os sistemas institucionais estão fundamentados sob uma base normativa que inclui valores e normas que imprimem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social. A base da legitimidade organizacional, portanto, está associada ao cumprimento de obrigações morais e à adequação às normas e aos valores compartilhados, ou seja, a partir de mecanismos isomórficos normativos busca-se alcançar a conduta considerada apropriada à situação (comportamento esperado).

Por sua vez, o pilar cognitivo integra os institucionalistas que enfatizam as representações simbólicas que os indivíduos constroem do ambiente. A base de legitimação está fundamentada na conformação a um conjunto de significados culturais e de crenças socialmente aceitos. Esse atua como um *script*, diretrizes que orientam o comportamento de indivíduos e organizações, a partir de mecanismos de imitação (miméticos).

Na abordagem institucional, a legitimidade e o isomorfismo são, portanto, questões centrais no estudo da relação entre as organizações e o ambiente e representam variáveis vitais à sobrevivência organizacional (CARVALHO; VIEIRA, 2003a). As organizações de sucesso em um determinado campo organizacional são, assim, aquelas capazes de recrutar pessoas, desenvolver arranjos estruturais e implementar processos que estejam em conformidade com os requisitos decorrentes de autoridades, associações profissionais e/ou do sistema de crenças comum que integram esse campo (SCOTT; MEYER, 1991).

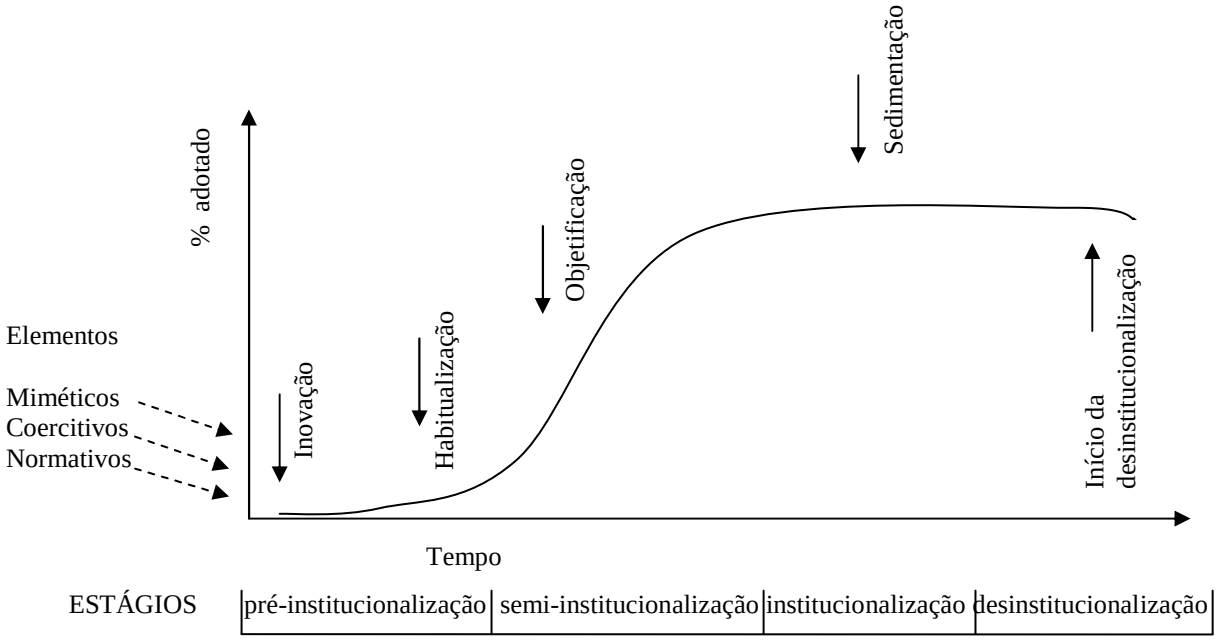
Os elementos isomórficos atuam juntos ou isoladamente e em graus diferentes, dependendo do contexto de cada sociedade e do segmento de atividade (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998), desencadeando o processo de institucionalização (JENNINGS; GREENWOOD; 2003; LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001; TOLBERT; ZUCKER, 1998). A dinâmica da institucionalização pode ser observada na Figura 15, que apresenta os eventos, padrões e relações envolvidos nesse processo.

A curva da institucionalização ilustra um conjunto de sequências em um determinado período de tempo no qual uma inovação (uma nova prática, regra ou tecnologia) emerge, é difundida e legitimada em um campo organizacional (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). Tolbert e Zucker (1998) sugerem que o processo de institucionalização abrange três estágios: pré-institucionalização, semi-institucionalização e institucionalização, enquanto outros estudiosos enfatizam, ainda, a existência de mais dois estágios nesse processo: a

desinstitucionalização (JENNINGS; GREENWOOD, 2003; JEPPERSON, 1991; LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001; OLSEN, 2008) e a reinstitucionalização (JEPPERSON, 1991; OLSEN, 2008).

O estágio de pré-institucionalização ocorre quando algum estímulo ambiental (legislação, mudanças tecnológicas, forças do mercado) leva à necessidade de novos arranjos estruturais, fazendo com que uma organização ou várias organizações desenvolvam comportamentos padronizados (fase de habitualização) (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Figura 15 (2) – A curva da institucionalizacão



Fonte: baseado em Jennings e Greenwood (2003), Lawrence, Winn e Jennings (2001) e Tolbert e Zucker (1998).

Na semi-institucionalização já se observa certo grau de consenso social e uma percepção dos benefícios das práticas e dos modelos adotados (fase de objetificação). Os resultados da mudança vão se generalizando, a partir de uma avaliação positiva dessas soluções que lhes confere uma legitimidade cognitiva e normativa. O estágio de total institucionalização, por sua vez, acontece quando há uma continuidade histórica da estrutura por um período de tempo relativamente longo (fase de sedimentação). Essa fase está relacionada à propagação e à perpetuação das estruturas (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Para que uma nova prática, ideia ou conceito atravesse as fases desse processo, é necessária a percepção favorável dos atores. Ao ver que a inovação serve a seus interesses, esses atores a apoiam e a promovem. Portanto, uma estrutura que se torna institucionalizada é aquela considerada pelos membros de um grupo social como eficaz e necessária. A institucionalização consiste, portanto, no processo de transformação de crenças, valores e

ações em regras culturais, que por sua vez são tornados habituais e generalizados e assumem o *status* de padrões (AMARAL FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2006; JEPPERSON, 1991; MEYER; ROWAN, 1983; TOLBERT; ZUCKER, 1998; ZUCKER, 1991).

Contudo, por não ser linear, mas uma função do tempo e das pressões institucionalizantes, a institucionalização pode sofrer em um determinado momento pontos de saturação na legitimidade das práticas e modelos e um consequente declive. Identifica-se assim um quarto estágio nesse processo, que é a desinstitucionalização. Assim, a estabilidade de uma ação, uma vez que tenha sido legitimada, também é incerta. Tanto a sedimentação como a desinstitucionalização podem ocorrer (JENNINGS; GREENWOOD, 2003).

Para que ocorra a reversão do processo de institucionalização, ou seja, a desinstitucionalização, é necessária uma grande mudança no ambiente, de forma que o conjunto de atores que se opõe à estrutura se mobilize contra ela (TOLBERT; ZUCKER, 1998). É provável que essa mudança seja episódica e dramática, ao invés de gradual e suave (DIMAGGIO; POWELL, 1991). O processo de desinstitucionalização implica na contestação de regras e padrões estabelecidos, numa crescente situação de incerteza, desorientação e conflito (JEPPERSON, 1991; LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001; OLSEN, 2008). A essa fase sucede o estágio de reinstitucionalização, com a instalação de uma nova ordem, organizada em torno de princípios normativos e organizacionais diferentes (JEPPERSON, 1991; OLSEN, 2008).

Descritas as principais bases conceituais da abordagem institucional é importante registrar que durante alguns anos o novo institucionalismo foi alvo de críticas pela forma com que abordava as questões da capacidade de agência e da mudança institucional: sem levar em conta os interesses e a agência humana e explicando apenas aquela mudança que ocorre em uma mesma direção, ou seja, a caminho da homogeneização. A literatura institucional concentrou-se principalmente em explicar a estabilidade e persistência de instituições, bem como a mudança isomórfica nos campos. Assim, alguns estudiosos associavam essa abordagem aos conceitos de permanência, homogeneidade e conformidade, sob o argumento de que no novo institucionalismo havia certa tendência determinística e limitadora (GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; CARVALHO, ANDRADE; MARIZ, 2005; TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Contudo, na última década temas como agência, interesses e poder passaram a receber maior atenção e vários estudos têm mostrado que na abordagem institucional há margem e elementos para que esse debate seja mais explorado (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA;

BATTILANA; BOXENBAUM, 2008), como será visto na subseção a seguir.

2.3.2 A mudança na abordagem institucional: um olhar além do conformismo e da homogeneização

No estudo do papel dos atores sociais na criação e transformação de instituições destaca-se o conceito de empreendedorismo institucional. DiMaggio (1988 apud BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009), baseado na noção de empreendedorismo institucional usada por Eisenstadt (1980), introduziu esse conceito na análise institucional para caracterizar os atores organizacionais com recursos suficientes para criar e moldar instituições. Embora tenha sido ignorada pelos estudos seguintes, a noção de empreendedorismo institucional emergiu ao longo da última década, reintroduzindo os temas agência, interesses e poder na análise institucional das organizações, destacando-se como uma linha de pesquisa capaz de trazer explicações endógenas para a mudança institucional (na qual atores - mesmo institucionalmente imersos - podem contribuir para moldar seus ambientes institucionais) (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; GARUD; HARDY; MAGUIRE, 2007; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008). Ao enfatizar a importância da agência nos processos institucionais essa linha de pesquisa revela um esforço crescente para restabelecer o equilíbrio entre estrutura e agência na teoria institucional (MUNIR; PHILLIPS, 2005).

O empreendedorismo institucional envolve diferentes tipos de atores. Os empreendedores institucionais podem ser indivíduos, organizações, redes, movimentos sociais entre outros (HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008), que mobilizam recursos e participam ativamente na introdução e implementação de mudanças que rompem com o modelo institucionalizado (a lógica institucional) de um determinado contexto institucional, independente se havia a intenção inicial de mudar o ambiente institucional e/ou se essas mudanças foram implementadas com sucesso (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

Os empreendedores institucionais vão criar estratégias de intervenção e mobilizar atores e recursos com o objetivo de criar ou mudar instituições. Contudo, para serem bem sucedidos, os esforços dos empreendedores têm que ganhar legitimidade. Assim, o processo de mudança institucional envolve estratégias e intervenções discursivas que criam cognições e emoções compartilhadas que apoiam a mudança, enfatizando os problemas das práticas atuais e

justificando as novas práticas como solução, ressaltando que a mudança vai garantir resultados superiores, encorajando os atores a aceitarem, apoiarem e participarem do processo de mudança e aumentando as suas chances de implementação (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008).

Estudos têm mostrado que as organizações que compõem um campo organizacional nem sempre experimentam as pressões institucionais ou respondem a elas de maneira semelhante (o que pode resultar em uma maior diversidade organizacional) e ressaltam o papel (reprodutor ou transformador) dos atores na construção do ambiente institucional (BOON et al., 2009; KOSTOVA; ROTH, 2002; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; OLIVER, 1991; OLSEN, 2008; PAAUWE, 2004; SEO; CREED, 2002).

A possibilidade de tratar a mudança na Teoria Institucional sob uma perspectiva diferente é trazida por Oliver (1991) que mostra como as organizações podem apresentar diversas respostas estratégicas aos processos institucionais (Quadro 7) em função dos conflitos internos que podem surgir a partir do confronto entre a necessidade da eficiência e a busca da legitimidade. A autora se propõe a demonstrar que a conformidade às exigências ambientais não é inevitável. Dependendo da natureza e do contexto das pressões e expectativas institucionais, o comportamento organizacional pode variar da conformidade passiva à resistência ativa.

Quadro 7 (2) Respostas estratégicas a processos institucionais

Estratégias	Táticas	Exemplos
Aquiescência	Hábito	Seguir normas invisíveis, tidas como certas
	Imitação	Imitar modelos institucionais
	Obediência	Obedecer a regras e aceitar normas
Compromisso	Equilíbrio	Equilibrar as expectativas de múltiplos atores
	Pacificação	Apaziguar e acomodar elementos institucionais
	Barganha	Negociar com *stakeholders* institucionais
Fuga	Ocultação	Disfarçar a não-conformidade
	Proteção	Enfraquecer as ligações institucionais
	Fuga	Mudar objetivos, atividades ou domínios
Desafio	Rejeição	Ignorar normas e valores explícitos
	Desafio	Contestar regras e requisitos
	Ataque	Atacar fontes das pressões institucionais
Manipulação	Cooptação	Importar atores influentes
	Influência	Moldar valores e critérios
	Controle	Dominar atores e processos institucionais

Fonte: Oliver (1991, p. 152, tradução nossa).

São apresentados por Oliver (1991) cinco tipos de estratégias possíveis em resposta ao

ambiente institucional, a partir do reconhecimento do potencial de variação do comportamento organizacional, em termos de resistência, consciência, proatividade, influência e interesse organizacional.

A primeira estratégia é a **Aquiescência**, ou seja, a adesão às pressões institucionais. Essa adesão pode ocorrer sob três formas: Hábito, quando os valores e normas institucionais são percebidos como naturais e legítimos e são aceitos de forma inconsciente, irrefletida; Imitação, com a imitação de modelos e práticas de organizações bem-sucedidas ou por sugestão de consultorias; e Obediência, quando ocorre a incorporação consciente de valores, normas ou requisitos institucionais.

Compromisso é a segunda estratégia. Ocorre quando as organizações enfrentam demandas institucionais consideradas conflituosas ou inconsistentes com os padrões organizacionais de eficiência e autonomia. Essa resposta estratégica, que estaria numa linha limítrofe com o comportamento de resistência, ocorre sob as formas de Equilíbrio, a partir da tentativa de acomodar as demandas institucionais e os interesses internos; Pacificação, comportamento que varia entre conformidade parcial e baixo nível de resistência; e Barganha, que envolve o esforço de conseguir algumas concessões junto aos atores institucionais. Essas táticas são empregadas com o objetivo de acomodar-se às regras, normas ou valores institucionais, contudo, ao contrário do que ocorre na Aquiescência, essa acomodação é parcial, uma vez que as organizações se mostram mais ativas na promoção de seus interesses.

A terceira resposta estratégica seria a **Fuga** da necessidade de conformidade às pressões institucionais. Essa estratégia ocorre sob as formas de Ocultação, quando se procura disfarçar a não conformidade, com a adoção de fachada ou aceitação simbólica; Proteção, quando se busca dissociar determinadas práticas da inspeção e avaliação externa; e Fuga, quando se procura contornar as condições que exigem a conformidade, mediante a mudança de metas, atividades e até mesmo da localização da organização.

O **Desafio** é outra possibilidade de estratégia. Este pode ocorrer pela Rejeição de valores e regras institucionais, a qual ocorre quando o potencial para aplicação externa dessas regras é percebido como baixo ou ainda quando os objetivos organizacionais divergem de forma acentuada ou entram em conflito com esses valores e regras; Desafio, que constitui uma resposta mais ofensiva e ocorre quando quem desafia considera a sua visão do que é apropriado, racional ou aceitável mais significativa do que os valores e normas institucionais (nesse caso ao desafiar as pressões institucionais a organização reforça demonstrações de integridade e racionalidade); e Ataque, quando as organizações atacam, menosprezam ou denunciam valores institucionais e os atores que os expressam. Isso acontece quando os

valores institucionais são particularmente negativos ou atingem direitos, privilégios ou a autonomia da organização.

A **Manipulação** é a última e a mais ativa resposta estratégica às pressões institucionais elencadas por Oliver (1991). Trata-se de uma tentativa intencional e oportunista de cooptar, influenciar ou controlar as pressões institucionais. As táticas de manipulação são: Cooptação, a partir da tentativa de neutralizar as pressões institucionais e aumentar a legitimidade organizacional, por meio, por exemplo, da integração de atores externos à diretoria da organização, da persuasão para apoiar projetos, entre outros; Influência, quando há manipulação do sistema de valores e crenças institucionalizados ou de definição de critérios de desempenhos considerados aceitáveis com o intuito, por exemplo, de influenciar a percepção do público ou de pressionar ou neutralizar setores do governo; e Controle, com o esforço de estabelecer algum tipo de poder sobre as fontes de pressão institucional.

Sobre o estudo de Oliver (1991), Paauwe (2004) critica o fato das respostas serem formuladas de um modo conformativo (aquiescência/compromisso) ou negativo (fuga/desafio/manipulação), inferindo que para proporcionar uma visão mais completa das respostas estratégicas aos processos institucionais a autora também deveria ter formulado respostas positivas (conduzir/iniciar/desenvolver).

Corroborando a crítica feita por Paauwe (2004), Boon et al. (2009), ao estudarem as respostas das organizações às pressões institucionais sobre a área de gestão de recursos humanos, não só reconhecem o papel da agência humana nesse processo, como diferenciam conformidade e resistência ativa, além de acrescentarem uma resposta ativa, resultando em três tipos de respostas estratégicas a essas pressões: comportamento divergente (resistência ativa), comportamento conformista (resposta passiva ou neutra) e comportamento inovador (desenvolvimento ativo), como pode ser observado no Quadro 8.

Quadro 8 (2) – Tipos de alinhamento institucional

Natureza do alinhamento institucional	Natureza da resposta	Agência humana
Inovador	Desenvolvimento inovador ativo	Ativa
Conformista	Neutra	Passiva/neutra
Divergente	Resistência ativa	Ativa

Fonte: baseado em Boon et al. (2009, p. 496, tradução nossa).

Ao explorar as diferenças nas respostas das organizações dentro das suas margens de manobra, e não apenas focar a influência determinística do contexto institucional, os autores

se propõem a explicar as diferenças nos alinhamentos institucionais. Conseguir o alinhamento institucional (*institutional fit*) envolve encontrar um ponto ótimo entre a conformidade às pressões institucionais e a diferenciação de seus concorrentes, refletindo assim a tensão que as organizações vivenciam ao buscarem tanto a maximização do desempenho quanto a legitimidade.

Boon et al. (2009, p. 504, tradução nossa) esclarecem que é a agência humana (os atores que estão envolvidos nos processos decisórios) que vai determinar o tipo de escolha que é feita sobre uma área específica (RH, por exemplo). Essa resposta, por sua vez está refletida no alinhamento institucional que a organização desenvolve. "A agência ativa parece ser o condutor mais importante da resposta estratégica às pressões institucionais, mesmo em contextos altamente institucionalizados", fazendo com que mesmo em organizações de um setor específico essas lidem de forma diferente com as pressões institucionais. Se as demandas institucionais afetam o espaço de manobra das organizações, a agência humana (em função das interpretações e crenças dos gestores) determinam se e como usar esse espaço de manobra (mais detalhes sobre o estudo desses autores serão apresentados na seção 2.4).

Os esquemas interpretativos dos dirigentes agem, assim, como mediadores do processo que define determinados cursos de ação frente às pressões do contexto ambiental. As estratégias de ação das organizações diante das pressões isomórficas que atuam sobre um contexto ambiental específico resultam das interpretações dos seus dirigentes (e dos valores a elas atribuídos), que delimitam a esfera de atuação dessas organizações (COCHIA; MACHADO-DA-SILVA, 2004).

Ao estudarem a adoção da prática da gestão da qualidade por filiais de empresas multinacionais, Kostova e Roth (2002) também defendem a perspectiva da agência ativa. O fato de essa prática encontrar-se à época da pesquisa ainda em um estágio de semi-institucionalização evidenciou o papel da agência ativa nesse processo. Os autores sugerem que a resposta às pressões institucionais é composta por aspectos comportamentais e atitudinais, quais sejam a efetiva implementação da prática e a crença no valor da prática. A adoção de uma prática, assim, envolve duas dimensões: a implementação e a internalização. A variação no nível ou profundidade da adoção de uma prática refletiria, portanto, os diferentes níveis e configurações desses dois componentes.

Um conceito importante definido por Kostova e Roth (2002) é o de dualidade institucional. No caso específico pesquisado por esses estudiosos – filiais de empresas multinacionais – observou-se que embora a filial não seja uma entidade independente, pois é obrigada a adotar as práticas demandadas pela empresa matriz, o fato de estar localizada em

outro país a leva a também atender aos padrões institucionais específicos desse país anfitrião, muitas vezes distintos daqueles emanados pelo país sede. Confrontada com pressões institucionais distintas, a filial tem a necessidade de manter sua legitimidade com ambos os contextos. Assim, uma prática considerada pela empresa matriz como eficiente, pode ser vista pela filial como inapropriada ou ineficiente no seu contexto particular. Essa dualidade institucional pode contribuir para um comportamento por parte da filial caracterizado por Meyer e Rowan (1977) como sendo cerimonial ou simbólico.

A resposta à prática demandada da empresa matriz é influenciada pelas interpretações e percepções da filial sobre essa prática, que, por sua vez, são moldadas pelo contexto institucional externo (as instituições regulatórias, cognitivas e normativas) e pelo contexto relacional na organização (o grau de dependência, confiança e identidade da empresa subsidiária em relação à empresa matriz). Portanto, ao se depararem com uma situação de dualidade institucional as filiais de empresas multinacionais atuam como agentes ativos, podendo adotar a prática em diferentes graus (KOSTOVA; ROTH, 2002).

A pesquisa conduzida por Kostova e Roth (2002) revelou quatro padrões de adoção: ativa, mínima, consentida e cerimonial. Na adoção ativa as empresas filiais apresentaram um alto nível tanto de implementação como de crença e reconhecimento do valor da prática, representando no estudo realizado o nível mais profundo de adoção. A adoção mínima apresenta baixos níveis de implementação e internalização, indicando uma rejeição à prática. Na adoção consentida apesar da elevada crença nos valores da prática, observou-se uma incapacidade de implementação. Por último, a adoção cerimonial, caracterizada por um alto nível de implementação e um baixo nível de internalização, com efeitos mínimos sobre as crenças e atitudes em relação à prática.

Ainda sobre a crítica que é feita ao novo institucionalismo, de que esta é uma abordagem determinística, Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) argumentam que tal avaliação supõe as instituições como limitadoras da ação organizacional. Para os autores essa crítica é fruto de uma leitura dicotômica e embutida de juízo de valor na qual persistência e mudança se opõem. A primeira é um atributo negativo por seu caráter conservador e a segunda um atributo positivo, por seu caráter reformador.

Para que a teoria avance nesse aspecto, a sugestão é que esses dois conceitos sejam tratados como conceitos descritivos e que instituições e mudança deixem de ser vistas como contraditórias. A proposta é reconhecer que o processo de institucionalização pressupõe “tanto a mudança como a persistência, tanto a imersão social como a autonomia, tanto os níveis microssociais [organizações e agentes individuais] como os planos macrossociais”

(MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 23, inserção dos autores).

Nesse sentido, apoiados na sociologia de estruturação de Giddens (2009), os autores entendem que as regras, normas e padrões de cognição deveriam ser considerados tanto como limitadores quanto como habilitadores da ação, e não de modo que uma possibilidade exclua a outra. Essa compreensão também encontra amparo em Fararo e Skvoretz (1986), que defendem que todas as instituições empoderam e controlam simultaneamente, e em Jepperson (1991), que entende que instituições podem ser poderosas fontes tanto de estabilidade quanto de mudança.

A partir do entendimento do conceito de agência, como sendo "a capacidade de interferir em eventos, não necessariamente de modo intencional", Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005, p. 24) argumentam que os atores organizacionais têm um papel fundamental no processo de institucionalização, indo muito além do simples conformismo. É por meio da interpretação do significado que o indivíduo atribui aos estímulos (externos e internos) que ele age e possibilita (ou não) o desenvolvimento do processo de institucionalização.

Os autores concluem que

> uma prática institucionalizada permanece em estado de equilíbrio provisório e dinâmico: quanto maior for o seu grau de institucionalização, menor a probabilidade de que seja bruscamente modificada. Por outro lado, mesmo uma prática altamente institucionalizada não é imutável no transcorrer do tempo, já que ela sempre estará vindo à tona no contexto das interações sociais, sendo, portanto, submetida à possibilidade de manutenção ou de alteração nos seus aspectos estruturados ou nas ações decorrentes, os seus aspectos estruturantes (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 27).

Assim, a homogeneização não estaria expressando uma não-mudança ou uma não-ação, mas o resultado da interpretação (como legítima) pelos agentes, processo esse de interpretação que inclui escolha e ação. A legitimidade, portanto, é o elemento que vai permitir a manutenção ou a mudança das instituições (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

Em resposta às críticas ao novo institucionalismo os autores colocam, então, três importantes questões: no que se refere à agência e à estrutura, afirmam que essas não devem ser compreendidas como opostas, mas a partir da noção de reciprocidade, na qual a estrutura é mutuamente constitutiva da ação e por ela constituída; consequentemente, estruturas sociais e, portanto regras, normas e padrões de cognição, devem ser considerados sob essa mesma lógica, "tanto como limitadores quanto como habilitadores da ação, nunca como apenas um

ou outro"; e, considerando o caráter recursivo do processo de institucionalização, enfatizam que a interpretação da ação assume um papel importante para o desenvolvimento desse processo, atuando como o mecanismo operacional, de natureza cognitivo-cultural, que vai tornar possível essa recursividade. É "[...] a construção de significados e de interpretações que fornece um caráter dinâmico à institucionalização, não apenas a intencionalidade, pois o agente se concentra somente nos aspectos que percebe como essenciais para solucionar o problema com que se defronta" (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 26).

Olsen (2008) também defende que nas instituições as rotinas, identidade, crenças e recursos podem atuar tanto como instrumentos de estabilidade ou veículos de mudança. A mudança pode ocorrer a partir do momento em que esses elementos se mostram inapropriados ou sejam percebidos como insatisfatórios diante dos desafios e problemas, ou quando confrontados com diferentes princípios normativos e organizacionais que se mostram mais significativos, entre outras situações.

Conclui-se, assim, que as instituições tanto demarcam como permitem a ação e, mesmo que se admita que essas provocam a intenção de aquiescer, a interpretação implícita nesse processo implica escolha e ação. A homogeneização não seria assim resultado de uma reprodução irrefletida, mas da interpretação por parte dos atores sociais de uma determinada ação como legítima, em função dos valores e interesses e do significado que esses lhe atribuem. Portanto, no estudo da mudança institucional, é importante que os estudiosos se concentrem nas estruturas e ações e identifiquem o significado atribuído a elas pelos atores sociais, assim como o papel desses no processo desencadeador da mudança (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

O papel da interpretação dos atores também é destacado por Fligstein (1991) e Zilber (2002). Fligstein (1991) sugere que o contexto institucional no qual os atores atuam tanto pode restringir como criar oportunidades de comportamento inovador, ou seja, de mudança, contudo, para que isso ocorra eles precisam interpretar esse contexto e ter o poder para agir com o objetivo de manter ou mudar a organização.

Ao contrário das abordagens baseadas na racionalidade e na racionalidade limitada, que pressupõem a informação como um produto neutro que os atores adquirem, Fligstein (1991) defende que tanto os ambientes internos e externos à organização são obscuros e requerem uma interpretação. Essa interpretação é influenciada pelos interesses desses atores, interesses esses, que por sua vez refletem a posição que os atores ocupam na organização. Os argumentos e soluções propostos por esses atores muitas vezes aumentam o poder dessa

posição na organização, ou seja, beneficiam quem está no comando, explicando inclusive, a inércia das organizações, como resultado de um sistema estável de poder no campo organizacional.

Zilber (2002), por sua vez, chama a atenção para o fato de que embora os teóricos que estudam as instituições nas organizações enfatizem a importância dos significados, símbolos e cognição no processo de institucionalização, a maioria dos estudos empíricos tem ressaltado os aspectos comportamentais e estruturais das instituições, com pouca atenção ao papel dos atores como intérpretes das ações (quando atribui significados às práticas e estruturas). A autora explica que atores podem ser portadores passivos de significados e ações institucionais, como sustentam alguns estudiosos, contudo defende que eles também podem ser (ou se tornar) intérpretes, ou seja, participantes ativos no processo de interpretação de instituições, refinando, mantendo ou rejeitando significados institucionais. As interpretações dos atores, assim, seriam expressões de agência.

Não se pode esquecer, ainda, que o processo de institucionalização envolve variabilidade nos níveis institucionalização, de modo que dependendo do seu estágio alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos à avaliação crítica, modificação e até mesmo à eliminação, variando, portanto, em termos de estabilidade e do seu poder em determinar comportamentos (TOLBERT; ZUCKER, 1998) e, consequentemente, pode ser fortemente afetado pela agência ativa (KOSTOVA; ROTH, 2002).

A capacidade de agência também é ressaltada por Seo e Creed (2002) que, a partir de uma abordagem dialética, consideram que as contradições institucionais atuam como forças que conduzem, permitem e restringem as mudanças institucionais. A possibilidade de mudança institucional vai surgir

> [...] onde e quando normas e práticas institucionalizadas entrarem em conflito com as necessidades do dia a dia de funcionalidade e eficiência, se tornarem incompatíveis com e indiferentes às mudanças no ambiente institucional/econômico, e/ou ainda não atenderem mais aos interesses dos participantes que aprovaram essas normas e práticas (SEO; CREED, 2002, p. 241, tradução nossa).

As fontes das contradições institucionais identificada por Seo e Creed (2002) são:

a) a legitimidade que mina a eficiência funcional. Como visto no início desta seção, a legitimidade constitui na abordagem institucional variável vital para a sobrevivência das organizações (CARVALHO; VIEIRA, 2003a; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977), contudo, a adoção de práticas e estruturas em busca de reconhecimento e legitimidade pode ocorrer à custa da eficiência técnica (DIMAGGIO; POWELL, 1983:

MEYER; ROWAN, 1977) e a perpetuação dessa dissociação vai impedir a busca contínua por soluções eficientes, gerando uma contradição institucional;

b) a adaptação que mina a capacidade de adaptação. O isomorfismo institucional, que pode ser entendido como "um movimento adaptativo para a sobrevivência", a longo prazo pode interferir na capacidade de adaptação das organizações (SEO; CREED, 2002, p. 227, tradução nossa). Uma vez institucionalizadas, as práticas e estruturas são percebidas como naturais e legítimas, não sendo questionadas mesmo que, como observado acima, essas sejam ineficientes ou menos eficientes (DIMAGGIO; POWELL, 1983), gerando assim resistência à mudança e interferindo na capacidade da organização de responder às mudanças que ocorrem no seu ambiente externo;

c) a conformidade intrainstitucional que cria incompatibilidades interinstitucionais. A conformidade a certas disposições institucionais e às respectivas expectativas de comportamentos aceitos como certos (*taken-for-granted*) dentro de um determinado nível ou setor pode gerar incoerências e incompatibilidades com as expectativas de comportamento decorrentes de disposições institucionais de outros níveis ou setores; e

d) o isomorfismo que conflita com interesses divergentes. Seo e Creed (2002) consideram que os arranjos institucionais são resultados de um processo político entre os vários participantes da organização e envolve interesses divergentes e assimetria de poder. Esses arranjos, longe de satisfazer os interesses divergentes de todos os atores, refletem as ideias e objetivos dos participantes com maior poder político.

Essas fontes de contradição institucional não atuam de forma isolada, pois estão interconectadas, nem atuam de forma inevitável e determinística. Seo e Creed (2002) inferem que é a práxis[19] que vai atuar como mediadora entre as contradições institucionais e a mudança institucional.

A capacidade de ação reflexiva é destacada pelos autores como sendo um requisito para a agência. A agência pressupõe a habilidade do ator em conseguir enxergar fora da estrutura na qual está imerso (*embedded*), para então ser capaz de refletir sobre as regras, valores e práticas institucionalizadas, vislumbrar possibilidades e oportunidades de mudança e influenciar na mudança dessas instituições (por meio de uma mobilização coletiva). Para Seo e Creed (2002) o campo em crise, com suas contradições e tensões, favorecem essa reflexão e

[19] Nesse caso entenda-se práxis como um tipo de ação humana coletiva situada (e conduzida por) em um contexto histórico-social, com o objetivo de reconstruir os arranjos sociais, a partir de uma análise fundamentada dos limites e potenciais das formas sociais vigentes (BENSON, 1977; SEO; CREED, 2002).

transformam os atores em agentes de mudança.

Esses autores concordam com Benson (1977) que, embora as pessoas possam se tornar reflexivas a qualquer momento, determinadas circunstâncias podem contribuir para que essas pessoas, de participantes passivos, se transformem em agentes ativos e reflexivos, a exemplo de quando vivenciam continuamente tensões resultantes de contradições em um determinado contexto histórico-social.

As contradições institucionais atuariam, assim como uma força motriz necessária para a práxis, ao contribuírem para a mudança de uma participação passiva e irrefletida para uma participação ativa e reflexiva. A possibilidade de mudança institucional, portanto, está enraizada na capacidade e oportunidade de reconstrução dos arranjos sociais (práxis) (SEO; CREED, 2002).

Seo e Creed (2002) argumentam que a agência humana seria assim inseparável das contradições institucionais. Essas não só atuam como 'gatilho' para uma maior conscientização dos atores, como podem fornecer alternativas de ação e de recursos físicos e psicológicos a serem mobilizados no processo de mudança institucional.

Hardy e Maguire (2008) concordam que situações de incerteza, problemas, tensões e contradições em um campo podem atuar como estímulo à mudança, ao criar condições iniciais para o empreendedorismo institucional, motivando a reflexão sobre as práticas institucionalizadas e fornecendo ideias e oportunidades de mudança. Os campos emergentes ou em crise apresentam mais oportunidades para o empreendedorismo institucional. Os autores destacam também o papel da interpretação e atribuição de significado por parte dos atores como elemento integrante da agência institucional (a exemplo de FLIGSTEIN, 1991 e ZILBER, 2002).

Ainda sobre a questão da conformidade, Scott (1991, p. 170, grifo do autor e tradução nossa) defende que, na busca pela legitimidade, diferentes escolhas e argumentos podem ser usados:

> A concepção de um ambiente institucional diferenciado e competitivo também apoia a ideia de que as organizações não são atores passivos sendo moldados por modelos culturais. Em vez disso, assim como é o caso nos seus ambientes técnicos, as organizações podem vir a fazer "escolhas estratégicas" na sua relação com seus ambientes institucionais.

O autor esclarece que essas escolhas podem se referir tanto a questões mais simples como a aspectos mais críticos (no caso da área de gestão de RH, por exemplo, que modelo de avaliação de desempenho adotar ou que tipo de ambiente institucional se relacionar). A força dos argumentos utilizados pelos gerentes para promover a legitimidade de suas escolhas vai

ser determinada pelo consenso no campo ou setor em relação à adequação dos meios selecionados para atingir os resultados desejados.

Os estudos de Boon et al. (2009), Kostova e Roth (2002), Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), Oliver (1991), Olsen (2008), Scott (1991) e Seo e Creed (2002), entre outros, sugerem assim, que cabe na abordagem institucional não só o reconhecimento das forças que levam as organizações à homogeneização, mas também as forças que promovem a diferenciação, processos de desinstitucionalização e mudança, assim como o reconhecimento de que há bases para explicar o papel da agência nesses processos (Quadro 9).

Ao destacar avanços e tendências dos novos estudos na abordagem institucional, como sinais de maturidade da Teoria Institucional, Scott (2008a) enfatiza a questão da agência. Esse autor mostra que DiMaggio (1988, p. 13 apud SCOTT, 2008a, p. 431, tradução nossa) iniciou uma reapreciação da questão da agência na teoria institucional, ressaltando a importância de direcionar o foco da análise para o processo de institucionalização, pois esse exame mostraria que a "institucionalização é um produto dos esforços políticos dos atores para realizar os seus fins e que o sucesso de um projeto de institucionalização e da forma que as instituições resultantes dependem do poder relativo dos atores que apoiam, se opõem ou se esforçam para influenciá-lo".

Quadro 9 (2) – Perspectivas sobre a mudança e a agência na abordagem institucional

Perspectivas sobre a mudança na abordagem institucional	Autores
Reconhece o potencial de variação do comportamento organizacional em termos de resistência, consciência, proatividade, influência e interesse organizacional.	Oliver (1991)
Reconhece o potencial de variação do comportamento organizacional, sob três tipos de respostas estratégicas: resistência ativa, resposta passiva e desenvolvimento inovador ativo.	Boon et al. (2009)
Reconhece o papel da agência humana na criação de mais espaço para a escolha estratégica, pelo seu papel na determinação se a organização usa e como usa sua margem de manobra.	Boon et al. (2009)
Considera as respostas às forças institucionais como uma função de aspectos comportamentais e atitudinais. A implementação e a crença no valor da prática interferem no nível de adoção dessa prática: ativa, mínima, consentida ou cerimonial.	Kostova e Roth (2002)
Considera as instituições como instrumentos de estabilidade ou veículos de mudança.	Fararo e Skvoretz (1986); Jepperson (1991); Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005); Olsen (2008)
Ressalta a importância dos significados e da interpretação atribuída pelo agente à ação.	Fligstein (1991); Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005); Zilber (2002)
Defende que contradições institucionais atuam como forças que conduzem, permitem e restringem as mudanças institucionais.	Seo e Creed (2002)

Fonte: elaborado pela autora.

Scott (2008a) destaca ainda que, trabalhos como o de Oliver (1991) têm contribuído não só para o reconhecimento da possibilidade de oportunidades de escolha e uso da agência entre os atores, indivíduos e organizações, como também para expandir a Teoria Institucional, tornando-a mais atraente e chamando a atenção daqueles estudiosos pouco receptivos à ideia dos gestores como demasiadamente passivos diante das pressões ambientais.

Sobre os estudos referentes à conformidade cerimonial Scott (2008a) esclarece que gradualmente os pesquisadores começam a reconhecer que tanto o tipo como a extensão da conformidade varia entre as organizações, de modo que ao invés da dissociação (*decoupling*) de estruturas e atividades ser vista como a marca de um efeito institucional, pesquisas mostram que essa é uma entre muitas respostas, e que, portanto, exige explicação, e consequentemente investigação (como defendem DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007).

Pesquisas como a de Westphal e Zajac (1994) foram além do simples diagnóstico da adoção formal de práticas, para investigar os fatores que contribuíram para a adoção, assim como para a implementação de fato das práticas. O estudo mostrou que a adoção cerimonial parece ser uma função do tempo que se leva para adotá-las, ou seja, os autores constataram que quanto mais cedo as organizações adotavam as práticas, maior a probabilidade de uma efetiva implementação.

Um estudo que ilustra bem os resultados encontrados por Westphal e Zajac é o artigo de Mirvis (1997) – *Human resource management: leaders, laggards, and followers* – no qual (embora não tenha adotado a abordagem institucional como perspectiva analítica), a partir de uma pesquisa com 406 organizações americanas, ele encontrou um padrão de comportamento em relação à adoção de inovações na forma de gerir pessoas. O autor classificou as organizações em três tipos: as que estavam na liderança dessas inovações (líderes), as que adotavam essas inovações para se manterem a frente das demais (seguidoras) e as organizações que só adotavam as inovações depois dessas serem comprovadamente eficazes em outras empresas (retardatárias). Enquanto as líderes superavam os obstáculos institucionais, as retardatárias os percebiam como ameaça. Observou-se que as seguidoras e as retardatárias, essas últimas em uma proporção bem maior, apresentavam mais dificuldades em promover as mudanças, o que levou o autor a concluir que o investimento em inovações na gestão de RH requer, entre outros aspectos, um alto grau de disposição para a mudança na cultura organizacional que favoreça o engajamento dessas organizações em políticas inovadoras na área.

As questões levantadas por Scott (2008a), como sinais de maturidade da abordagem institucional, corroboram a importância dessa perspectiva no estudo da doutoranda, pois como

o foco da pesquisa de doutorado é a gestão de recursos humanos no setor público federal brasileiro, está se falando de um contexto que vem vivenciando nas últimas décadas contradições e tensões: um ambiente essencialmente institucional, mas com uma crescente demanda por eficiência, eficácia e efetividade nas suas políticas públicas e nos órgãos públicos em geral (ABRUCIO, 1997; FRIEDMANN, 2003; GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003; OCDE, 2010; SIQUEIRA; MENDES, 2009); e a implantação de um modelo gestão de RH que requer a institucionalização de novas práticas e valores e, consequentemente, a mudança de práticas e valores institucionalizados e que dificultam uma gestão voltada para resultados e baseada em competências (SCHIKMANN, 2010).

Está se falando, portanto, de um ambiente propicio à ação reflexiva, nos termos que tratam Seo e Creed (2002), favorecendo, portanto a agência nesse processo de institucionalização de um novo modelo de gestão de RH no setor público. Observar a relação discurso-prática e as forças institucionais que estão operando na definição das políticas e práticas de gestão de recursos humanos desse setor pode revelar incongruências, persistências, convergências e variados níveis de adoção das novas práticas.

Apresentadas as bases conceituais da abordagem institucional, a próxima seção destaca como essa perspectiva teórica mostra-se relevante na análise das diferentes racionalidades presentes na definição das políticas e práticas da gestão de recursos humanos e como essa abordagem pode ser uma importante ferramenta de análise para explicar a contradição entre o discurso e a prática de recursos humanos.

2.4 A abordagem institucional e sua relevância para a análise da gestão de recursos humanos

Como visto na seção anterior, produtividade e eficácia não são as únicas fontes do sucesso organizacional. A legitimidade institucional e a adequação social estão diretamente associadas à sobrevivência das organizações a longo prazo. Diferentes atores (governo, associações de profissionais, universidades etc.) determinam o que é legítimo em um campo organizacional e, em consequência, muitas das práticas das diferentes organizações inseridas nesse campo refletem ou são respostas às regras e estruturas que sustentam esse contexto (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT; MEYER, 1991). Isso se aplica inclusive às práticas relacionadas à gestão de RH, resultando não apenas em uma crescente similaridade entre as práticas de RH desenvolvidas nessas organizações (BOON et

al., 2009; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003, 2007; WRIGHT; MCMAHAN, 1992), mas também, como visto no capítulo introdutório deste estudo, na adoção cerimonial dessas práticas (que não são efetivamente implementadas).

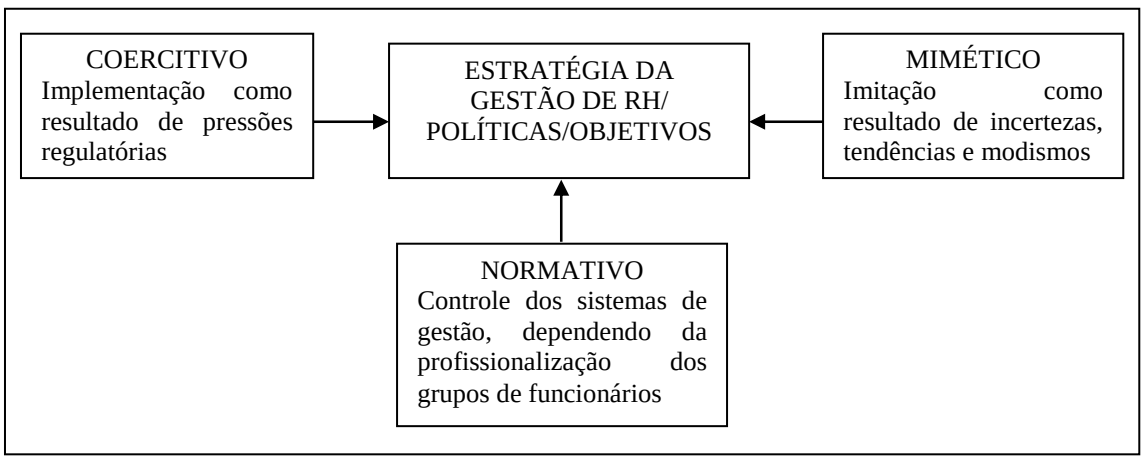
As implicações da perspectiva institucional para a gestão estratégica de RH são importantes, afirmam Wright e McMahan (1992), pois dão ênfase ao fato de que nem tudo o que acontece é necessariamente previsto e que nem todos os resultados derivam de processos de decisão consciente. Assim, nem todas as práticas de RH são resultantes da decisão racional com base nos objetivos estratégicos da organização. De fato, muitas dessas práticas podem ser resultados da construção social de processos em que o contexto influencia na criação e implementação de práticas que venham a atingir um sentido mítico de legitimidade.

A perspectiva institucional oferece, portanto, uma possibilidade de análise mais dinâmica sobre o papel da gestão de RH em um contexto de mudança, revelando *insights* sobre os processos subjacentes que moldam essa gestão e os fatores contextuais que estão por trás das suas decisões (BOON et al., 2009; JACKSON; SCHULER, 1995; LEE, 2011; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003; VAN GESTEL; NYBERG, 2009).

O novo institucionalismo fornece "uma base teórica sólida para a inclusão do contexto no estudo da gestão de recursos humanos e uma maneira de explorar o efeito do contexto nas práticas e políticas de RH e no desempenho" (PAAUWE, 2004, p. 41, tradução nossa) sendo de particular importância as contribuições de DiMaggio e Powell.

O modo como os mecanismos isomórficos coercitivos, normativos e miméticos (DIMAGGIO; POWELL, 1983) atuam nos processos decisórios da gestão de RH, influenciando por meio de pressões regulatórias, de normas e valores que derivam da formação e experiência dos funcionários da organização e por meio da imitação de práticas (PAAUWE; BOSELIE, 2003), respectivamente, pode ser observado na Figura 16.

Figura 16 (2) – Gestão de recursos humanos e o novo institucionalismo



Fonte: adaptado de Paauwe e Boselie (2003, p. 61, tradução nossa)

Nessa área os fatores institucionais se manifestam principalmente:

a) pela influência da legislação – em especial a trabalhista –, dos sindicatos e acionistas, impondo práticas semelhantes (mecanismos coercitivos). No caso específico desta pesquisa além de ser uma característica da área de RH ter sua ação alicerçada e orientada por leis e normas, o fato de tratar-se de um estudo no setor público (no qual a ação do agente público está pautada pela legalidade, entre outros princípios), sugere uma presença forte de mecanismos coercitivos. Uma análise que teve como principal fonte de pesquisa a versão anotada do RJU (BRASIL, 2012d) indica aproximadamente 160[20] instrumentos legais (leis, decretos, emendas constitucionais, medidas provisórias, códigos) regulamentando a ação da área de RH no setor público federal (Anexo B). Esse quantitativo de normas pode indicar a existência de um sistema formalístico, no qual as organizações agem com indiferença, levando à necessidade de mais normas que reforcem as primeiras[21] (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003). Um exemplo da influência da legislação é a adoção da prática da avaliação de desempenho nas instituições públicas, em função das normas que implementaram a gratificação por desempenho em algumas carreiras;

b) sob a forma de imitação de estratégias de sucesso adotadas por outras organizações e adoção de tendências que estão na moda e de melhores práticas (mecanismos miméticos). Há uma atenção dirigida por parte das organizações aos modelos e práticas que se destacam no mercado e uma tentativa de copiá-los de forma que essas organizações pareçam modernas e profissionais (mesmo que tais práticas não se mostrem eficazes). O mimetismo pode ocorrer pela transferência de funcionários e pela contratação de consultoria por organizações de um mesmo setor. São exemplos de melhores práticas de RH disseminadas entre as organizações a remuneração variável, a avaliação *Balanced Scorecard* e o próprio modelo de gestão por competências.

c) pelo repertório dos funcionários, refletindo na disseminação e homogeneização de políticas e práticas de gestão de recursos humanos (mecanismos normativos). É inegável a influência decorrente da formação acadêmica, de experiências anteriores de trabalho, de

---

[20] Levantamento realizado por esta pesquisadora em julho de 2013. Não foi incluída a legislação que rege carreiras específicas, as manifestações do Ministério do Planejamento, do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União, da Controladoria-Geral da União e dos Tribunais Superiores, nem as portarias internas de cada órgão, que também orientam a ação de RH, o que sugere que esse número é bem maior.

[21] A presença do formalismo na sociedade brasileira traz implicações para as organizações, tanto no que se refere a como essas respondem à imposição de leis, como na condução das suas relações internas, refletindo no excesso de legislação e na descrença em relação à efetividade dessas regras e normas (MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

participação em cursos, de leitura de revistas de negócios, de participação em associações ou em grupos informais de RH, assim como da concorrência a certificações e prêmios. Identifica-se não só uma linguagem comum (o uso de termos semelhantes), mas a troca de ideias e novidades e o compartilhamento de conhecimentos e instrumentos entre os profissionais de recursos humanos. São exemplos de mecanismos normativos na gestão de RH a ampla disseminação do modelo estratégico para RH por escolas de administração, periódicos acadêmicos, revistas especializadas e associações do tipo ABRH[22] e seminários (LACOMBE; CHU, 2008; WOOD JR; TONELLI; COOKE, 2011) e a influência da participação de profissionais de RH em eventos, fóruns, associações e grupos de discussão na disseminação de tendências e práticas em recursos humanos (RAMBO, 2009). Os mecanismos normativos também afetam a ação de RH quando essa área vai lidar na organização com grupos de profissionais com padrões de normas e valores bem estabelecidos (a exemplo de médicos, advogados, contadores etc.), implicando em menor liberdade para o desenvolvimento de políticas e práticas de RH voltadas para esses profissionais (PAAUWE; BOSELIE, 2003).

A herança histórico-cultural das organizações também constitui um fator institucional relevante (LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; SELZNICK, 1957). No caso do setor público este apresenta fortes componentes culturais (próprios desse setor) que podem influenciar os processos decisórios, assim como influenciar a atitude e o comportamento dos servidores frente à implementação de processos de mudança.

Há na administração pública de uma forma geral uma cultura voltada para o conservadorismo, conformismo, centralização, favorecimento político, descontinuidade e descompasso entre o discurso e a ação, que não só contribui para a ineficácia da ação do Estado, mas também para a desmotivação e descrença dos servidores, dificultando as inovações e mudanças. Intervir numa organização pública sem conhecer sua cultura pode levar a resultados inesperados e imprevisíveis, fazendo com que os servidores finjam que estão respeitando e trabalhando de acordo com as novas normas, quando na realidade querem restabelecer sua identidade (CARBONE, 2000; PIRES; MACÊDO, 2006; VAITSMAN, 2001). Schikmann (2010) chama a atenção para o fato de que componentes da formação histórico-cultural desse setor contribuem para o surgimento de fenômenos disfuncionais tais como a valorização acentuada do tempo de serviço e a proteção dos cargos e funções que reforçam comportamentos que operam na contramão de uma gestão voltada para resultados e baseada em competências.

[22] Associação Brasileira de Recursos Humanos.

Estudos mostram que na área de recursos humanos os mecanismos institucionais influenciam e limitam a elaboração e implementação de políticas e práticas de gestão de recursos humanos (BOON et al., 2009; CÉSAR; CODA; GARCIA, 2006; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003; VAN GESTEL; NYBERG, 2009; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Jackson e Schuler (1995), a partir de duas asserções defendidas pela abordagem institucional – as práticas institucionalizadas resistem à mudança e as organizações sofrem pressões para se tornarem similares –, concluem que nessa perspectiva o contexto explica tanto a resistência à mudança como a adoção dos novos modelos de gestão de recursos humanos. A primeira afirmativa sugere que as atividades de gestão de recursos humanos têm raízes históricas profundas relacionadas ao passado da organização, de modo que elas não podem ser completamente compreendidas sem que esse passado seja considerado e analisado. A partir da segunda afirmativa, por sua vez, pode-se concluir que as organizações podem estar adotando novas práticas de RH simplesmente porque outras organizações o fizeram.

Ao estudarem o papel das forças institucionais sobre a gestão de recursos humanos Boon et al. (2009), em consonância com os trabalhos de Paauwe (2004), desenvolvem o construto denominado pelos autores de alinhamento institucional (*institutional fit*), a partir da compreensão de que as organizações apresentam diferentes formas de respostas às pressões institucionais (OLIVER, 1991) e de que essas formas variam de acordo com a dinâmica interna das organizações (GREENWOOD; HININGS, 1996).

O alinhamento institucional, sob a perspectiva da gestão de recursos humanos, consiste no alinhamento de suas práticas ao ambiente institucional em resposta às forças institucionais (coercitivas, normativas e miméticas) do contexto (BOON et al., 2009), a exemplo do esquema apresentado anteriormente na Figura 16. Assim, o ambiente institucional vai promover certos tipos de comportamento ao mesmo tempo em que limita outros. Contudo, é importante esclarecer que o perfil institucional - o conjunto das instituições regulatórias, normativas e cognitivas - que atua sobre uma determinada área (gestão de recursos humanos, por exemplo) não necessariamente é o mesmo que atua sobre outras áreas (gestão da qualidade, *marketing* etc.) (KOSTOVA; ROTH, 2002).

As demandas e expectativas institucionais afetam o espaço de manobra das organizações em relação às escolhas relativas à gestão de recursos humanos (BOON et al., 2009; PAAUWE, 2004), contudo, esclarecem esses autores, isso não significa necessariamente que as organizações veem o ambiente institucional como restritivo. Diferentes tipos de respostas podem ser dadas aos mecanismos institucionais (BOON et al.,

2009; GREENWOOD; HININGS, 1996; OLIVER, 1991; VAN GESTEL; NYBERG, 2009).

Van Gestel e Nyberg (2009) abordam o papel da agência humana, no caso o gestor de recursos humanos, em conectar o contexto institucional com as práticas locais de gestão de recursos humanos. Os autores estudaram como gestores de RH 'traduziram' uma política holandesa que tratava da ausência no trabalho por motivo de doença em políticas e práticas organizacionais. O papel dos gestores de RH ia além do simples selecionar e implementar determinados processos, pois incluía um processo ativo de interpretação. Observou-se que esses gestores interpretavam a legislação de forma diferente (como incentivo à saúde dos trabalhadores, como forma de justificar as ações de controle da área de RH etc.), refletindo no desenvolvimento de diferentes práticas relacionadas ao tema ausência ao trabalho por motivo de doença. Assim, o contexto institucional não apenas limitava a ação de RH, mas também possibilitava e legitimava determinadas práticas.

Mesmo em contextos altamente institucionalizados, afirmam Boon et al. (2009), há espaço para escolha estratégica na gestão de RH, a partir das interpretações e decisões dos gestores. Os autores focam, portanto, no papel da agência humana e no tipo de escolha que é feita em relação à gestão de RH. Assim, enquanto as pressões isomórficas e aspectos da dinâmica interna da organização determinam a margem de manobra da organização (no que se refere às escolhas relativas à RH), a agência humana, por sua vez, determina se a organização usa essa margem de manobra e como usa. Ou seja, a agência humana pode criar mais espaço para a escolha estratégica (PAAUWE, 2004), essa escolha vai refletir, por sua vez, no tipo de alinhamento institucional que a organização realiza (BOON et al., 2009).

A partir dessa compreensão, Boon et al. (2009) desenvolvem um *framework* teórico com o objetivo de explicar as diferenças no alinhamento institucional (ao invés de apenas explorar a homogeneidade). Os autores ressaltam a importância dos conceitos de margem de manobra, agência humana e escolha estratégica como elementos subjacentes ao alinhamento institucional (Figura 17).

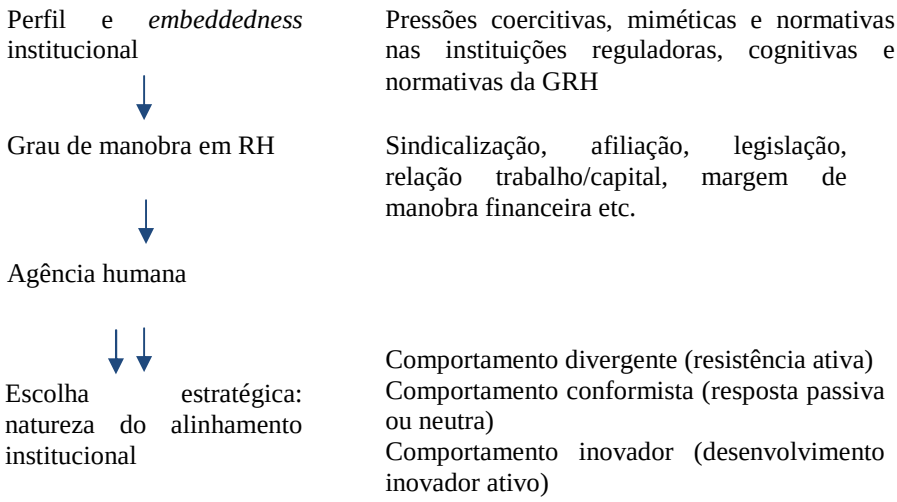
Ao analisarem a interação entre as pressões institucionais e a gestão de RH Boon et al. (2009) consideram que a imersão (*embeddedness*) institucional, a margem de manobra e a agência humana ajudam a explicar a escolha estratégica que as organizações fazem.

Os resultados do estudo mostram que dentro de um mesmo contexto institucional as organizações podem lidar de forma diferente com as pressões institucionais que atuam sobre a gestão de RH. O uso de diferentes respostas dentro de um contexto institucional similar parece depender do poder de decisão da área de gestão de RH ou da sua margem de manobra.

O papel da agência humana também pode estar relacionado à escolha da organização

em conformar-se ou diferenciar-se de seus competidores. Os comportamentos divergente e inovador (formas de agência ativa) se mostraram como os condutores mais importantes das respostas estratégicas às pressões institucionais (BOON et al., 2009).

Figura 17 (2) – Pressões institucionais e GRH: alcançando o alinhamento institucional



Fonte: baseado em Boon et al. (2009, p. 497, tradução nossa)

As demandas e expectativas institucionais, portanto, afetam o espaço de manobra das organizações em relação às escolhas relativas à gestão de RH. Mas, há margem para a escolha estratégica a partir das interpretações dos atores envolvidos nos processos decisórios da área (BOON et al., 2009; VAN GESTEL; NYBERG, 2009), visando a conciliação da busca por eficiência e legitimidade, aspecto relevante nesta pesquisa, considerando a demanda por serviços públicos de melhor qualidade.

A perspectiva institucional pode, assim, contribuir para explicar a contradição existente entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos a partir dessa constatação e do entendimento de que a ação da área de RH não é orientada apenas pela perspectiva estratégica. O quadro de referência conceitual da abordagem institucional possibilita vislumbrar algumas possibilidades sobre esse fenômeno: por trás da implantação do modelo de RH estratégico estaria a intenção apenas de se criar uma “fachada”, a fim de aparentar uma modernidade ou de passar credibilidade no meio, por exemplo? Tal cenário se configura dessa maneira porque a área de RH ainda está em transição? Ou ocorre em função da adoção indiscriminada de discursos, modelos e práticas, sem significado real para a organização?

Para entender o que está acontecendo é importante uma análise do caráter institucional das práticas da área de RH. Assim, se faz necessário investigar, entre outros aspectos, o porquê das práticas tradicionais de RH permanecerem sendo aplicadas nas organizações, quando hoje já se fala em um modelo de gestão de RH voltado para a sustentabilidade

organizacional; e como esses modelos vêm sendo aplicados, de forma indiscriminada, como um simples modismo, ou levando-se em conta as características da organização, adaptando-os à realidade da organização. A existência (ou resistência?) de práticas que se reportam ao modelo tradicional de gestão de recursos humanos pode indicar que se tratam de modelos legitimados na organização, sejam esses eficazes ou não. O caráter institucional dessas práticas pode, assim, explicar a continuação da sua utilização, independente da sua eficácia. Estudos sugerem, ainda, que diferenças nos ambiente institucionais, bem como diferenças de cultura limitam a generalização dos modelos de RH (WRIGHT; SNELL; DYERS, 2005).

Significados consolidados no modelo tradicional de administração de RH podem estar norteando a ação dos dirigentes das organizações. Meyer e Rowan (1977) afirmam que as práticas e políticas institucionalizadas funcionam como poderosos mitos, e que muitas vezes a estrutura formal das organizações refletem mais os mitos do seu ambiente institucional do que as demandas de suas atividades. Seo e Creed (2002), ao entenderem que o isomorfismo interfere na capacidade de adaptação das organizações alertam, ainda, que esse fato pode criar um ambiente no qual a ineficiência das práticas ou as incompatibilidades institucionais não sejam reconhecidas, contribuindo para a sua perpetuação.

As práticas da organização também podem ser institucionalizadas mediante um processo de impressão, em que as práticas adotadas na criação da organização permanecem incutidas na organização, não sendo susceptíveis de alteração na ausência de alguma necessidade que realmente a obrigue a fazê-lo (WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Diante da inércia de muitas práticas de gestão de recursos humanos, considerando a abordagem institucional, Wright e McMahan (1992) propõem como tarefa da gestão estratégica de recursos humanos abordar os aspectos institucionais das práticas da área, ou seja, identificar as práticas que continuam sendo aplicadas (pela sua natureza institucional) embora sua ineficácia ou invalidade já tenha sido comprovada.

Em sua pesquisa sobre a influência de fatores institucionais sobre o desenho e implementação de políticas de práticas de gestão de recursos humanos, Lacombe e Chu (2008), a exemplo de Wright e McMahan (1992), inferem que os resultados reforçam a ideia de que o sistema de Gestão de Pessoas também emerge das condições históricas de cada organização e da complexidade das relações sociais que dentro delas se desenvolvem.

Defende-se assim, a adaptação de práticas de gestão de recursos humanos às situações locais, considerando as interfaces e fronteiras existentes dentro da própria organização (FISCHER, 2003). A não adaptação das práticas difundidas às realidades locais pode gerar na empresa uma percepção de que tais ações tratam-se de modismos, dificultando a adesão às

mesmas (CÉSAR; BIDO; SAAD, 2007; KOSTOVA; ROTH, 2002; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010). Powell (1991) lembra que as tentativas de replicação de práticas nas organizações (como é o caso em estudo em que o modelo de gestão por competências é oriundo do setor privado), implica muitas vezes em mudanças inesperadas em decorrências de formas de resistência. Como consequência, ocorre a difusão parcial dessas práticas ou ainda a ocorrência de arranjos híbridos.

O planejamento estratégico para a área de gestão de recursos humanos, portanto, deve estar alinhado à estratégia organizacional, contudo, antes do desenho das políticas e práticas para essa área, devem ser consideradas as forças ambientais e internas que afetam diretamente a gestão de recursos humanos (BOON et al., 2009; CANÇADO, 2010; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Parece, além disso, que o significado de RH estratégico ainda está sendo discutido nas empresas. Estudos identificam que ainda há confusão na compreensão do que é ser estratégico e dos conceitos decorrentes (CODA et al., 2009; LACOMBE; TONELLI, 2001). Assim, é necessário analisar, não só os significados (crenças, valores e pressupostos) atribuídos aos modelos institucionalizados e aos modelos que estão sendo propostos, considerando a importância da interpretação, ou seja, da significação de fatores externos e internos tanto para os processos de institucionalização como de desinstitucionalização e reinstitucionalização (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; OLSEN, 2008), mas também entender como o discurso nessa área influencia a forma de difusão, incorporação e institucionalização desses conceitos e quem está por trás desses discursos (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004).

Diante da crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade, torna-se relevante a necessidade de explorar como a demanda por resultados implicou em mudanças no setor público, no que se refere à combinação entre as pressões institucionais e técnicas, e compreender como se configura a conciliação da busca por legitimidade e eficiência nesse novo contexto. Scott e Meyer (1991) defendem que todas as organizações atuam nos ambientes técnico e institucional, contudo a pressão que cada um vai exercer varia de acordo com o tipo da organização.

Ainda dentro desse contexto institucional é importante lembrar que em 2013, ano em que a fase empírica desta pesquisa foi realizada, o Decreto que oficializou o tema ‘competências’ no setor público federal brasileiro completou 7 anos de vigência. Dessa forma espera-se que o papel da agência nesse processo seja relevante, considerando que a prática

analisada (ações de desenvolvimento orientadas pela gestão por competências) deve estar entre sua fase de pré-institucionalização e semi-institucionalização. Nesses estágios a prática ainda não atingiu o caráter de algo *taken-for-granted*, ou seja, ela ainda não é permanente e estável, assumindo possivelmente uma qualidade de modismo. Embora bastante difundida, com certo grau de aceitação normativa, sua história é relativamente curta. A difusão de uma prática nesse estágio pode ser fortemente afetada pela agência ativa, pelo seu discurso e discrição (BOON et al., 2009; KOSTOVA; ROTH, 2002; TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Fica evidente, portanto, que a abordagem institucional, e não apenas a perspectiva estratégica, pode contribuir para uma maior compreensão das forças que impedem a efetiva transição da administração de RH para a gestão estratégica de recursos humanos.

Descrito o arcabouço teórico que apoia este estudo, será apresentado no capítulo seguinte a hipótese e os procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa.

3 Método

Este capítulo apresenta a hipótese testada na fase da pesquisa empírica, o tipo de pesquisa realizada, a estratégia metodológica seguida e as limitações do estudo.

Esta parte da tese orientou-se pela pergunta de pesquisa - *Qual a influência dos mecanismos institucionais isomórficos na contradição entre o discurso e a prática da área de recursos humanos do setor público federal brasileiro?* - e foi elaborada visando a atender aos seus objetivos geral e específicos.

3.1 Hipótese

Com o propósito de analisar como os mecanismos isomórficos institucionais estão atuando nos processos de formulação e implementação das políticas e práticas da área de recursos humanos no setor público federal brasileiro e sua influência na contradição entre o discurso e a prática dessa área, visando assim responder à pergunta de pesquisa, e considerando as bases teóricas que compõem a abordagem institucional e a revisão da literatura sobre o tema, propôs-se a seguinte hipótese:

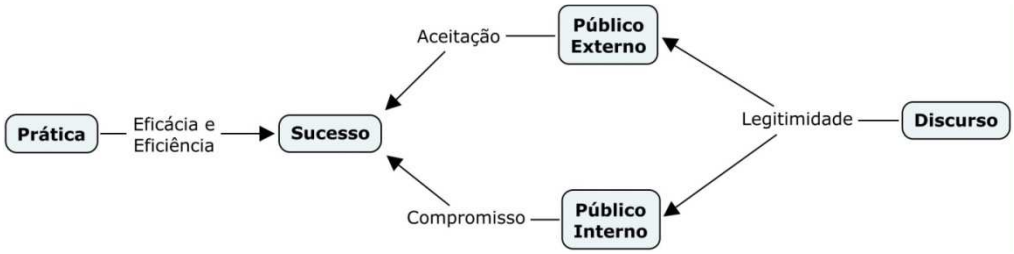
H - As pressões institucionais atuam de forma diferente sobre discurso e prática.

Tal preposição orientou a pesquisa e está apoiada no pressuposto de que na tensão vivenciada pelas organizações por eficácia e legitimidade as práticas e o discurso parecem ter papéis distintos. A prática impacta sobre o desempenho organizacional, o discurso sobre a legitimidade organizacional. O primeiro enfatiza a faceta técnica, o segundo a faceta institucional. Um trata de resultados, o outro de aceitação e reconhecimento (aspectos psicossociais), sendo que ambas convergem para o sucesso organizacional, considerando que o sucesso organizacional está associado tanto aos resultados como à legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977; POWELL, 1991; SCOTT; MEYER, 1991), conforme retratado na Figura 18.

Isso justificaria inclusive o fato da contradição entre discurso/prática trazer implicações tanto para o desempenho organizacional, como para as relações interpessoais e para a satisfação e saúde das pessoas (GILL; MEYER, 2011; KETS DE VRIES, 1995; KHILJI;

WANG, 2006; SILVA; VERGARA, 2003).

Figura 18 (3) - Mapa conceitual da relação discurso e prática com o sucesso organizacional



Fonte: elaborado pela autora

Na dimensão da Prática a energia parece estar voltada para o controle do processo de trabalho, visando à quantidade e qualidade dos resultados. Está se falando do ambiente técnico, no qual as organizações são recompensadas por sua eficácia e eficiência (SCOTT; MEYER, 1991).

Na dimensão do Discurso a energia parece estar voltada para criar uma aparência de racionalidade e progresso. Busca-se assim aumentar a aceitação do público externo e o compromisso do público interno, maximizando a legitimidade da instituição.

Dambrin, Lambert e Sponem (2007) destacam a importância do discurso para a internalização das novas lógicas por parte dos atores, a compreensão do seu papel e o seu posicionamento diante delas, assumindo um papel central no processo de institucionalização.

Um artigo clássico de Abrahamson (1996), sobre a disseminação de modelos de gestão, também pode ajudar a explicar a dinâmica do discurso nesse processo ao descrever o papel do discurso (na forma de retórica) na justificação do uso de novas técnicas para gerenciar as organizações ou seus funcionários.

É utilizando uma retórica reluzente (*glitzy rhetoric*) que se cria a crença de que essas técnicas gerenciais são racionais, mais eficientes e de vanguarda, sob argumentos baseados na experiência de empresas bem-sucedidas, em demonstrações teóricas da sua eficiência e em citações de pesquisas. O discurso, então, mobiliza a organização em direção à mudança que se faz necessária, buscando também diferenciá-las de instituições com menor desempenho e igualar-se ou aproximar-se de instituições de referência, de sucesso (ABRAHAMSON, 1996).

Logo, o discurso fornece os argumentos que vão facilitar a implementação das técnicas de gestão escolhidas, criando e difundindo a crença de que essas técnicas não apenas são mais eficazes, mas representam inovações e melhorias em relação às técnicas atuais. Abrahamson (1996), baseado em Meyer e Rowan (1977), conclui que diante de situações de ambiguidade – quais os objetivos mais importantes a serem alcançados e quais os meios mais eficazes de

alcançá-los – os gestores adotam as técnicas de gestão consideradas eficazes e modernas com o objetivo de criar a aparência de conformidade a essas normas de racionalidade, evitando sanções e buscando legitimidade. Isso ocorre, esclarece o autor, porque a sociedade espera que os gestores utilizem as técnicas que são mais eficazes (normas de racionalidade) e que representam inovações e melhorias (normas de progresso gerencial) como meios para atingir as metas organizacionais e apresentar melhores desempenhos.

Assim, as pressões isomórficas atuariam de maneira distinta sobre o discurso e sobre a prática da gestão de recursos humanos, considerando que discurso e prática têm papéis diferenciados no sucesso organizacional, contribuindo para a contradição entre o discurso e a prática nessa área.

3.2 Delineamento da pesquisa

A pesquisa realizada utilizou métodos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de analisar se a influência de mecanismos isomórficos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de RH no setor público federal brasileiro tem contribuído para a contradição entre o discurso e a prática dessa área.

Como afirma Demo (2000, p. 25, inserção nossa), “a complexidade da realidade é de tal ordem que precisamos de todos [os métodos], quantitativos e qualitativos”. Segundo Jick (1979, p. 602, tradução nossa) “os métodos quantitativos e qualitativos devem ser vistos como grupos complementares e não rivais”, ao que Lakatos e Marconi (2004) acrescentam que a combinação desses dois métodos (triangulação metodológica) no estudo de um fenômeno pode ampliar a capacidade de descrição, explicação e compreensão desse fenômeno.

É importante registrar, como ressalta Morse (1991), que a triangulação metodológica não é uma questão de maximização dos pontos fortes e minimização dos pontos fracos de cada abordagem (quantitativa e qualitativa), mas, sobretudo uma forma de obter resultados mais robustos que efetivamente contribuam para o desenvolvimento do conhecimento.

Embora a utilização conjunta das metodologias qualitativas e quantitativas esteja cada vez mais presente nas pesquisas organizacionais, a visão dessas abordagens como excludentes e antagônicas ainda é uma questão a ser superada (BEARD; VAN FLEET, 2003; DE BENEDICTO et al., 2011). É importante ressaltar, portanto, que, ao contrário do que muitos pesquisadores argumentam, a questão crucial na triangulação metodológica não está na incompatibilidade de pressupostos diferentes, mas no cuidado de que cada método seja

aplicado de forma completa, ou seja, que os critérios de rigor específicos de cada método sejam atendidos (MORSE, 1991).

Adotou-se neste estudo, portanto, o que Creswell (2007) denomina de estratégia associada à técnica de métodos mistos, com procedimentos sequenciais, na qual o pesquisador tenta expandir os resultados de um método com outro método. Nesta pesquisa o estudo começou com o método quantitativo e depois prosseguiu com o método qualitativo. Foi aplicada a pesquisa de *survey*, para o estudo quantitativo, e a entrevista semiestruturada, no estudo qualitativo.

A escolha pela técnica de métodos mistos ocorreu não apenas em busca de resultados mais robustos, mas também pelo fato de que nesse campo de conhecimento (gestão de recursos humanos) essa estratégia metodológica apresenta-se como uma tendência (DEMO et al., 2011; TONELLI et al., 2003).

A pesquisa tem um caráter descritivo e explicativo, considerando que expõe as características da gestão de recursos humanos no setor público e estabelece correlações entre variáveis, servindo de base para se fazer proposições explicativas sobre o fenômeno estudado (VERGARA, 2010).

3.3 *Lócus* da investigação

Com o objetivo de delimitar o escopo deste estudo, apresenta-se nesta seção o contexto no qual a pesquisa foi desenvolvida.

O Poder Executivo federal está organizado em Administração Direta e Administração Indireta. A Administração Direta na esfera federal do Poder Executivo é composta pela Presidência da República e pelos Ministérios (CARVALHO FILHO, 2011), além de algumas secretarias e órgãos diretamente ligados à Presidência e que têm *status* de ministério (BRASIL, 2011f).

A Administração Indireta do Poder Executivo federal abrange o conjunto de entidades que, vinculadas a um ministério, presta serviços públicos ou de interesse público, compreendendo as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2011).

Como registrado no capítulo introdutório deste estudo, a pesquisa foi aplicada às unidades de recursos humanos de órgãos do Poder Executivo federal da administração indireta que integram o Sistema de Pessoal Civil da administração federal (Anexo A), ou seja,

está se falando das autarquias e fundações, com ênfase na implantação do modelo de gestão por competências, adotado pelo governo federal brasileiro como modelo orientador das ações de capacitação desde 2006.

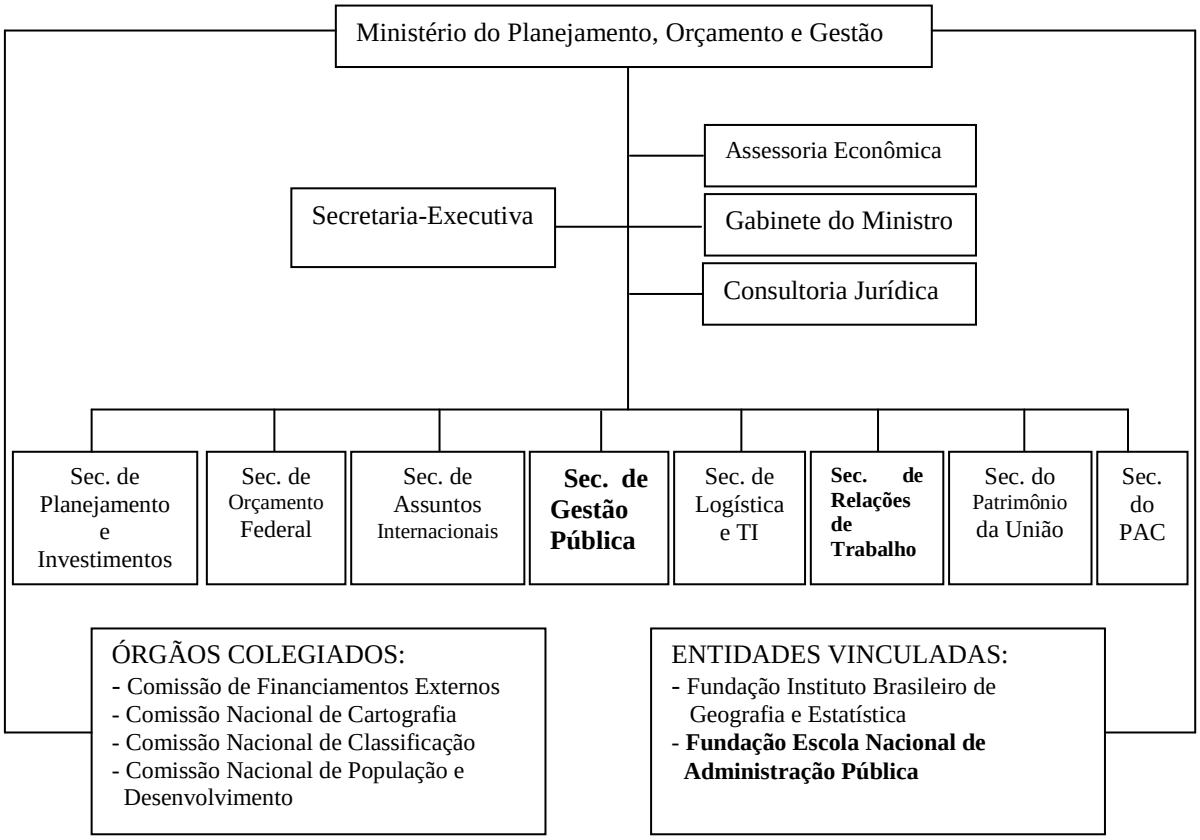
A unidade que delibera sobre a gestão dos servidores públicos federais do Poder Executivo, ou seja, sobre a gestão de recursos humanos é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que também coordena o planejamento estratégico nacional, o orçamento federal, as políticas e diretrizes para a modernização do Estado e os sistemas de tecnologia da informação da administração pública federal (BRASIL, 2011e).

Na estrutura organizacional do MP[23] (Figura 19) estão envolvidas com a gestão de RH a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), que é o órgão responsável pela formulação das políticas e diretrizes para a gestão de recursos humanos (inclusive com competência normativa em matéria de pessoal civil) e para o aperfeiçoamento e inovação da gestão dos órgãos da administração pública federal, entre outros; a Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público (SRT), responsável pela formulação de políticas, diretrizes e normas voltadas para democratização das relações de trabalho na administração pública federal; e a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cuja missão é desenvolver as competências dos servidores públicos visando a aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas (BRASIL, 2012a).

Para os propósitos deste trabalho foi dada maior ênfase à SEGEP, por essa Secretaria ser responsável pelas políticas, diretrizes, normas e procedimentos observados pelas unidades de gestão de recursos humanos na administração pública federal, autárquica e fundacional. No mapa estratégico da Secretaria de Gestão Pública, sua missão é "promover a excelência da gestão pública na atuação do governo em benefício da sociedade". A SEGEP orienta-se pela visão de "ser reconhecida como agente transformador da gestão pública no âmbito do Estado brasileiro". Como um dos resultados institucionais que persegue está o aperfeiçoamento da gestão de pessoas na administração pública federal. Destacam-se, ainda, na parte relativa às pessoas, a intenção de "estruturar e desenvolver equipes orientadas por competências" e "desenvolver lideranças orientadas à estratégia" (BRASIL, 2012b).

[23] É importante lembrar, como já foi registrado na Seção 2.2.4 desta tese, que em janeiro de 2012 o Ministério do Planejamento foi reestruturado, e as secretarias de Recursos Humanos e de Gestão foram extintas e suas atividades foram distribuídas entre a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) e a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT), criadas na mesma ocasião. A estrutura até então vigente pode ser observada no Anexo C.

Figura 19 (3) – Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



Fonte: baseado em BRASIL (2012c, grifos nossos).

A SEGEP coordena, ainda, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), que constitui uma base de dados *online* com informações sobre os servidores ativos e aposentados, pensionistas e ocupantes de cargo de confiança e, portanto, a principal ferramenta de gestão do governo federal para subsidiar políticas de gestão de pessoas no setor público federal, e é o órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) da administração federal (BRASIL, 2012a), constituindo, assim, unidade organizacional de referência e observância quando se trata de gestão de RH no setor público federal.

O SIPEC, criado na década de 70 pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970), reúne as unidades organizacionais que realizam atividades de gestão de RH nos ministérios, autarquias e fundações. Como órgão central desse sistema, a SEGEP exerce a competência normativa em matéria de pessoal e supervisiona a execução da política de recursos humanos na administração direta e na administração indireta, o que representa aproximadamente 580[24] unidades de recursos humanos em todo território nacional (BRASIL, 2011b).

[24] Esse número é referente a setembro de 2009 e além das unidades de recursos humanos dos órgãos da administração direta e indireta, envolve as unidades de recursos humanos das representações estaduais dos órgãos da administração indireta (BRASIL, 2011b).

Como já mencionado na Seção 2.2.4 deste estudo, a incorporação do modelo de gestão por competências pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional ocorreu em 2006, com a promulgação do Decreto nº 5.707, que regulamenta a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal nesse âmbito (BRASIL, 2006b).

Dentre os vários subsistemas de RH, foi dado destaque nesta pesquisa ao subsistema Desenvolvimento de pessoal. Essa ênfase justifica-se primeiro porque, como já mencionado no Capítulo 2, a introdução da gestão por competências no setor público federal brasileiro concentrou-se nas áreas de formação e de desenvolvimento dos servidores públicos (BRASIL, 2006b); segundo, a SEGEP – órgão que coordena o SIPEC – normatiza e orienta a ação das unidades de recursos humanos dos órgãos que integram esse Sistema, no que se refere à política de desenvolvimento de pessoal; terceiro, as ações de desenvolvimento de pessoal tem sido objeto de acompanhamento da SEGEP, por meio do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, como previsto no Decreto nº 5.707/2006; quarto, a atividade de desenvolvimento de pessoal é uma questão estratégica nas organizações e uma ferramenta de gestão de RH crucial no contexto de valorização do conhecimento e da capacidade de aprendizagem contínua como vantagens competitivas (ALBUQUERQUE, 2002; CARBONE et al., 2005; OCDE, 2010), constituindo uma área campeã absoluta de publicações científicas (DEMO et al., 2011; PERRY, 2010); e finalmente, focar um subsistema específico (ao invés da gestão de RH em sua totalidade) permitirá um maior aprofundamento da pesquisa.

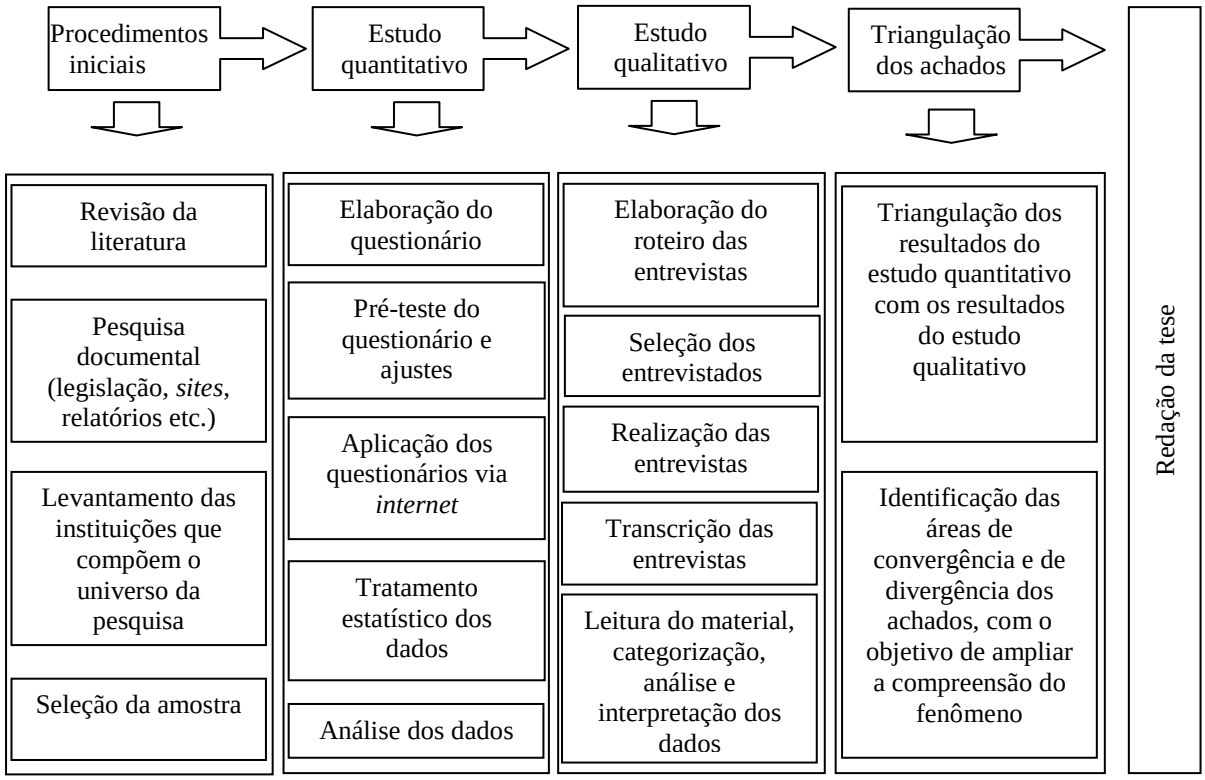
3.4 Estratégia metodológica

As diversas etapas e procedimentos que compreenderam a investigação podem ser visualizados na Figura 20, que descreve o desenho metodológico da pesquisa.

Como estratégia metodológica inicialmente foi feita uma pesquisa bibliográfica, com o objetivo de revisar a literatura relevante para a compreensão do fenômeno e aprofundar os estudos, visando ao levantamento de informações importantes ao tema principal desta pesquisa: a análise da contradição entre o discurso e a prática da gestão de RH no setor público, sob a perspectiva da abordagem institucional.

Foram analisados também, documentos referentes à legislação de pessoal no setor público federal fundacional e autárquico, organogramas, relatórios e arquivos institucionais disponíveis nos *sites* do governo federal de forma geral, com o objetivo de identificar principalmente as políticas de recursos humanos adotadas, entre outros.

Figura 20 (3) – Desenho metodológico da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora

Com base nos aspectos levantados durante essa revisão e considerados relevantes para o tema de estudo foi iniciada a pesquisa quantitativa e, posteriormente, já com as informações resultantes da análise preliminar dos dados colhidos nessa primeira fase do estudo, foi realizada a pesquisa qualitativa, com o objetivo de explorar os resultados quantitativos.

Os estudos quantitativo e qualitativo serão detalhados nas subseções a seguir.

3.4.1 Estudo quantitativo

O *survey* é um método de pesquisa social empírica que estuda uma amostra de uma determinada população para descrever, explicar e investigar essa população.

Neste estudo optou-se pelo método de *survey* interseccional, quando os dados são colhidos em um dado momento, ou seja, os resultados da pesquisa descrevem o fenômeno considerando a época do estudo (BABBIE, 1999).

3.4.1.1 Universo e amostra

O universo da pesquisa abrange as unidades de recursos humanos dos órgãos federais que compõem a administração indireta no âmbito do Poder Executivo e que integram o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) da administração pública federal, que totalizam aproximadamente 150 unidades de recursos humanos em todo território nacional (Anexo A), e seus respectivos dirigentes.

Trabalhou-se nesta pesquisa com uma amostra probabilística e por adesão. Para se ter acesso ao universo da pesquisa foi utilizado o Catálogo de endereço dos dirigentes de recursos humanos dos órgãos integrantes do SIPEC (BRASIL, 2011a), disponibilizado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sítio do servidor público federal (www.servidor.gov.br) e o *site* do SIORG[25] (BRASIL, 2011f).

Embora heterogênea considerando a área de atuação, a natureza jurídica, a localização geográfica, a abrangência e o tamanho, a amostra apresenta homogeneidade no que diz respeito às normas gerais que orientam a ação da área de RH (mesmo que cada instituição tenha autonomia para definir os procedimentos internos e instrumentos de gestão, desde que não firam as regras gerais) e ao fato dessas instituições estarem subordinadas à orientação da SEGEP/SIPEC, atuando, portanto em um contexto institucional similar.

Seguindo as definições de Babbie (1999), nesta pesquisa as unidades de RH e os respectivos dirigentes dessas unidades configuram as *unidades de análises*, ou seja, os elementos considerados para a seleção da amostragem e sobre os quais a informação é coletada. A *unidade de observação*, isto é, o indivíduo entrevistado e do qual se coleta as informações, foi prioritariamente o dirigente da unidade de RH (em alguns casos o dirigente passou essa responsabilidade para o titular da área de desenvolvimento de pessoal).

A opção por analisar a relação entre o discurso e a prática de RH a partir da perspectiva dos dirigentes de RH se justifica, não só por sua visão privilegiada do funcionamento da estrutura organizacional-administrativa e da ação da unidade, mas por ser dele a prerrogativa de orientar e gerir a atuação da unidade, ou seja, desenvolver e coordenar suas políticas e práticas. É crucial o seu papel de agente de mudança junto aos demais gestores da organização para que esses últimos permaneçam empenhados e comprometidos com a implementação das novas práticas de RH. Como destacam Gill e Meyer (2011) os gestores de recursos humanos são a fonte da retórica, os implementadores da realidade e os definidores

[25] A tabela de órgãos do SIORG é utilizada pelo Governo como única referência para o cadastro de órgãos e unidades administrativas (BRASIL, 2009c).

dos indicadores de RH.

Essa opção permite verificar se a visão dos gestores de RH está em harmonia com as ideias predominantes na literatura acadêmica sobre RH e identificar as estratégias e políticas que esses defendem quando estão à frente dos processos de desenvolvimento, interpretação e implementação das políticas e estratégicas de RH em suas instituições. Em outras palavras, permite investigar o conhecimento desses dirigentes sobre os modelos contemporâneos da gestão de RH, suas crenças, motivações e práticas, inclusive verificando em que medida esses conhecimentos, crenças e práticas estão alinhadas à política de RH do governo federal.

É claro que, como os gestores de RH são os intervenientes nos processos de mudança na área e são eles que sofrem as consequências do seu fracasso, a distorção nas respostas é uma possibilidade (GILL; MEYER, 2011). Contudo, esta é uma limitação da pesquisa, considerando que as restrições de tempo, acesso, recursos financeiros e operacionalização da aplicação de questionários inviabilizam uma pesquisa que envolva respondentes de múltiplos níveis em um universo tão amplo como o deste estudo.

Wright e Boswell (2002) também chamam a atenção para a necessidade de, em um estudo como este, deixar claro para os gestores quando se está perguntado sobre as políticas (intenções) e quando se está perguntando sobre práticas (ações de fato operacionalizadas). Assim, as instruções de preenchimento do questionário foram enfáticas e buscou-se distinguir claramente essas duas dimensões.

Embora não seja objeto deste estudo generalizar os resultados aqui encontrados para a população em questão, é importante destacar que, com o tamanho da amostra (43 instituições, que correspondem a 28% do universo) é admissível falar em uma representatividade razoável, sendo possível realizar inferências sobre a população estudada e não apenas sobre as instituições que compõem a amostra. Afirma-se isso considerando que: todos os membros da população tiveram a mesma probabilidade de fazer parte da amostra, pois todos foram contatados por e-mail; ao insistir por meio de seguidos e-mails e telefonemas a pesquisadora mitigou o possível viés em função de ser uma amostra por adesão; e, por fim, não há estatísticas sobre o tema.

3.4.1.2 Instrumento de coleta de dados e procedimentos

Como instrumento de coleta de dados na pesquisa quantitativa foi utilizado um

questionário autoaplicável (Apêndice A), com 42 questões (239 itens)[26] referentes aos dados sociodemográficos sobre o respondente, dados sobre o órgão e a unidade de recursos humanos, sobre as políticas e as práticas de RH adotadas na instituição, a margem de manobra da unidade de RH para implementá-las, as forças institucionais que podem estar influenciando na definição dessas políticas e práticas, o modelo de gestão por competências, bem como questões relacionadas às ações de capacitação e ao alinhamento com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

O questionário contou com uma maioria de questões fechadas, apresentando contudo, algumas questões abertas. As respostas abertas foram codificadas, de modo que também pudessem ser tratadas estatisticamente.

Uma primeira versão do questionário foi testada com a aplicação do instrumento a ex-gestores de recursos humanos da Fundação Joaquim Nabuco. Esse pré-teste teve como objetivo aperfeiçoar o questionário e verificar a necessidade de ajustes quanto ao formato do instrumento, à redação das perguntas e das alternativas de resposta, à necessidade de inserção ou eliminação de questões, entre outros. A escolha desses ex-gestores ocorreu por conveniência, considerando que esta pesquisadora é vinculada à Fundação, e com o objetivo de não reduzir as possibilidades de participação na pesquisa já que esses servidores não faziam parte do quadro de dirigentes de RH que integrariam a amostra, embora tenham o conhecimento necessário para respondê-lo e sugerir modificações uma vez que exerceram por mais de quatro anos a função de gestor de recursos humanos, acompanhando inclusive a homologação do Decreto nº 5.707/2006 e sua aplicação no setor público federal. Após a aplicação do pré-teste os respondentes foram entrevistados com o objetivo de identificar e eliminar possíveis ambiguidades e incorreções que implicassem na dificuldade de compreensão dos enunciados e distinção das respostas.

O questionário foi enviado por e-mail aos dirigentes de recursos humanos das instituições públicas federais que integram o universo da pesquisa. Durante o período de 2 de julho a 13 de setembro de 2013, esta pesquisadora passou novos e-mails e fez contatos por telefone, reforçando o convite para participar da pesquisa. Com o objetivo de incentivar a preenchimento do questionário a pesquisadora vinculou a devolução do instrumento a uma

[26] O questionário apresentado no Apêndice A traz 47 questões (e 244 itens), pois inclui mais 5 questões (5 itens) referentes ao perfil da instituição. Os dados correspondentes a essas questões foram coletados pela pesquisadora por meio de consulta nos *sites* das instituições, do SIORG (www.siorg.redegoverno.gov.br) e do Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br).

ação social. Assim os coordenadores de recursos humanos foram informados que para cada questionário devolvido a pesquisadora doaria R$ 5,00 (cinco reais) ao Lar do Nenen, instituição pernambucana que acolhe crianças em estado de grave risco social (http://www.lardonenen.com.br). Ao final da fase quantitativa a pesquisadora prestou contas aos respondentes.

Foi solicitado, também, o apoio da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, que enviou e-mail aos dirigentes de recursos humanos, ratificando a importância de pesquisas como essas para o avanço das políticas e programas de gestão de pessoas no setor público.

3.4.1.3 Análise

Os dados obtidos com a aplicação dos questionários foram analisados e interpretados com o auxílio de métodos estatísticos (estatística descritiva e inferencial) e expressos por meio de tabelas e gráficos. Para o tratamento estatístico dos dados foi utilizado o *software Statsoft Statistica* 10.

Inicialmente foram aplicadas técnicas da estatística descritiva com o propósito de obter a descrição e caracterização dos dados coletados, organizando-os em tabelas e gráficos, e permitir a análise dos resultados (SOUZA; SOUZA; SILVA, 2002).

Com os dados organizados e caracterizados, foram utilizadas técnicas estatísticas inferenciais visando a realizar “comparações, cruzamentos e combinações de dados [...] com o objetivo de estabelecer conclusões a respeito das possíveis relações entre as variáveis envolvidas, bem como testar hipóteses relativas aos mecanismos probabilísticos subjacentes” (SOUZA; SOUZA; SILVA, 2002, p. 59), para então se chegar a conclusões sobre o fenômeno em estudo.

Para este estudo foram considerados válidos ou com ‘significado estatístico’ os achados (inferências) em que $p \leq 0.05$, entendendo ‘p’ como a probabilidade de um determinado achado estatístico ter ocorrido por acaso (SOUZA; SOUZA; SILVA, 2002).

Foram usadas, ainda, técnicas de análise de regressão e de análise multivariada (escalonamento multidimensional). Por meio da análise de regressão é possível caracterizar a relação entre duas ou mais variáveis. Já o escalonamento multidimensional permite a visualização simultânea das inter-relações entre os elementos de um conjunto de variáveis. Essas técnicas permitem visualizar graficamente a estrutura relacional das principais variáveis

envolvidas no estudo e identificar padrões que podem explicar a natureza dessa relação (SOUZA; SOUZA; SILVA, 2002).

Para efeitos de análise dos dados foram elaborados diversos indicadores matemáticos a partir das variáveis pesquisadas por meio do questionário aplicado. O uso desse recurso tem o propósito de buscar resultados significativos e uma descrição adequada do fenômeno.

Com o propósito de avaliar o grau de confiabilidade desses indicadores foi calculado o coeficiente alfa (α) de *Cronbach*, um dos procedimentos estatísticos mais usados para a mensuração da confiabilidade e consistência interna entre os itens de um questionário. A consistência interna indica que todas as variáveis que compõem cada indicador estão correlacionadas entre si e medem a mesma coisa, ou seja, que são estatisticamente consistentes (COOPER; SCHINDLER, 2003; FREITAS; RODRIGUES, 2005).

Freitas e Rodrigues (2005) esclarecem que ainda não há um consenso entre os pesquisadores acerca da interpretação da confiabilidade a partir desse coeficiente, ficando a decisão a critério do pesquisador. Os autores sugerem a classificação apresentada na tabela a seguir:

Tabela 1 (3): Classificação da confiabilidade a partir do coeficiente de *Cronbach*

Confiabilidade	Muito baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito alta
Valor de α	α≤0.30	0.30< α ≤0.60	0.60< α ≤0.75	0.75< α ≤0.90	α >0.90

Fonte: Freitas e Rodrigues (2005, p. 4).

Indicadores de práticas

Neste estudo são indicadores de práticas a existência de política interna de gestão de recursos humanos, as atividades de recursos humanos praticadas, a atenção dispensada às atividades de RH nos últimos seis anos[27], as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos do modelo, o grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, as ações da PNDP praticadas, as ações de capacitação realizadas em 2012[28] e o orçamento realizado em 2012 com as ações de

[27] Esse intervalo de tempo foi estabelecido considerando o ano de homologação do Decreto 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e oficializou a incorporação do conceito de gestão por competências como referencial para a gestão de pessoas do setor público federal (BRASIL, 2006b; CARVALHO et al., 2009).

[28] Como a pesquisa foi realizada em 2013, considerou-se as ações de capacitação e o orçamento realizado com essas ações no exercício de 2012 (os planos anuais de capacitação contemplam o período de janeiro a dezembro de cada exercício).

capacitação, todos descritos a seguir.

A existência de **Política Interna** de gestão de recursos humanos foi calculada pela média aritmética das questões 12, 13 e 18 do questionário (equação abaixo). Assim, levou-se em conta nesse indicador a existência de uma política de gestão de recursos humanos, a contribuição dessa política para a concretização da missão e dos objetivos organizacionais e o alinhamento das práticas de RH a essa política (α=0.731).

$$Existência\ de\ política\ interna = \frac{\mathrm{Q12} + \mathrm{Q13} + \mathrm{Q18}}{3}$$

Considerou-se **Atividades de recursos humanos praticadas** a média aritmética das variáveis que integram a questão 19 do questionário (equação abaixo). Esse conceito reflete a opinião dos gestores de RH sobre o que de fato é praticado pela área de recursos humanos de suas instituições, considerando os diversos subsistemas que compõem essa área (α=0.953).

$$Atividades\ de\ RH\ praticadas = \frac{\mathrm{Q19a} + \mathrm{Q19b} + \mathrm{Q19c} + \ldots \mathrm{Q19u}}{21}$$

Calculada pela média aritmética das variáveis que integram a questão 24 do questionário (equação abaixo), a **Atenção às atividades de RH** reflete a avaliação dos gestores sobre a atenção dispensada pela área de RH às atividades **nos últimos seis anos**, considerando os diversos subsistemas que compõem essa área (α=0.968).

$$Atenção\ às\ atividades\ de\ RH\ nos\ últimos\ 6\ anos = \frac{\mathrm{Q24a} + \mathrm{Q24b} + \mathrm{Q24c} + \ldots \mathrm{Q24u}}{21}$$

As ações de **Adesão ao modelo de gestão por competências** pode ser observada pela soma das variáveis da questão 29 (conforme fórmula abaixo), refletindo as ações tomadas para preparação da unidade de recursos humanos para implantação do modelo (α=0.577).

$$Ações\ de\ adesão\ ao\ modelo = \mathrm{Q29a} + \mathrm{Q29b} + \mathrm{Q29c} + \mathrm{Q29d} + \mathrm{Q29e}$$

O cálculo do **Grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências** é obtido pela média aritmética das variáveis da questão 32 (fórmula abaixo). Esse conceito reflete as etapas do modelo de gestão por competências implantadas e os processos de RH envolvidos nessa nova orientação de gestão (α=0.959).

$$Grau\ de\ Implementação\ dos\ processos\ do\ modelo = \frac{\mathrm{Q32a} + \mathrm{Q32b} + \mathrm{Q32c} + \ldots \mathrm{Q32n}}{14}$$

O **Grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal** é obtido pela média aritmética das questões 27, 34, 36 e 37 (equação abaixo). Esse conceito reflete o quanto as instituições estão alinhadas à Política, considerando a adoção do modelo de gestão por competências, o grau de alinhamento do Plano Anual de Capacitação à política, o uso do Sistema de Gestão da Capacitação por Competências, a apresentação do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação (α=0.632).

$$Grau\ de\ adesão\ à\ PNDP = \frac{\mathrm{Q27} + \mathrm{Q34} + \mathrm{Q36} + \mathrm{Q37}}{4}$$

Neste estudo o indicador **Ações da PNDP praticadas** é obtido pela média aritmética das variáveis que integram a questão 41 do questionário (equação abaixo), refletindo a opinião dos gestores de RH sobre o que de fato é praticado pela área de recursos humanos de suas instituições dentre as atividades de capacitação e desenvolvimento destacadas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal (α=0.905).

$$Ações\ da\ PNDP\ praticadas = \frac{\mathrm{Q41a} + \mathrm{Q41b} + \mathrm{Q41c} + \ldots \mathrm{Q41m}}{13}$$

O indicador de **Ações de capacitação realizadas** corresponde à fração das ações de capacitação e desenvolvimento realizadas **em 2012** (questão 38).

O indicador **Orçamento realizado** corresponde à fração dos recursos às ações de capacitação e desenvolvimento gastos **em 2012** (questão 40).

Indicadores de discurso

Neste estudo considerou-se como indicadores de discurso a relevância atribuída pelos gestores de RH às atividades de RH e às ações de capacitação.

O indicador **Relevância das atividades de RH** é obtido pela média aritmética das variáveis que integram a questão 14 do questionário (equação abaixo). Esse conceito reflete a relevância atribuída pelos gestores de RH às principais atividades que compõem o sistema de RH, considerando a literatura sobre o tema e o discurso do governo federal (α=0.952).

$$Relevância\ das\ atividades\ de\ RH = \frac{\text{Q14a} + \text{Q14b} + \text{Q14c+}\ldots\text{Q14u}}{21}$$

Considerou-se **Relevância das ações de capacitação** a média aritmética das variáveis que integram a questão 35 do questionário (equação a seguir). Esse conceito reflete a relevância atribuída pelos gestores de RH às principais atividades de capacitação e desenvolvimento destacadas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal (α=0.886).

$$Relevância\ das\ ações\ de\ Capacitação = \frac{\text{Q35a} + \text{Q35b} + \text{Q35c+}\ldots\text{Q35m}}{13}$$

Indicador de resultados

Como indicador de resultados se tem os **Impactos da implantação do modelo** de gestão por competências. O indicador foi obtido pela média aritmética das variáveis da questão 31 (fórmula a seguir). Esse conceito reflete a percepção dos gestores sobre as contribuições decorrentes da adoção do modelo de gestão por competências (α=0.993).

$$Impactos\ da\ implantação\ do\ modelo = \frac{\text{Q31a} + \text{Q31b} + \text{Q31c+}\ldots\text{Q31k}}{11}$$

Indicadores das pressões institucionais isomórficas

As forças isomórficas foram consideradas sob dois aspectos: a sua influência sobre a definição da política de RH e a sua influência sobre as práticas de gestão de RH, correspondendo, respectivamente, às questões 15 e 20 do questionário.

Forças isomórficas, considerando sua influência sobre a definição da política de RH

Para efeitos de análise dos dados coletados, considerou-se a influência das forças isomórficas coercitivas na política de recursos humanos a média aritmética das variáveis da questão 15 relacionadas aos mecanismos coercitivos (fórmula abaixo). Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças coercitivas na definição da política de recursos humanos (α=0.718).

$$Forças\ isom.\ coercitivas\ na\ política = \frac{\text{Q15a} + \text{Q15b} + \text{Q15g} + \text{Q15h} + \text{Q15m} + \text{Q15n}}{6}$$

A influência das forças isomórficas miméticas na política de recursos humanos foi observada a partir da média aritmética das variáveis da questão 15 relacionadas aos mecanismos miméticos, conforme fórmula abaixo. Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças miméticas na definição da política de recursos humanos (α=0.763).

$$Forças\ isom.miméticas\ na\ política = \frac{\text{Q15c} + \text{Q15d} + \text{Q15i} + \text{Q15j} + \text{Q15o} + \text{Q15p}}{6}$$

A influência das forças isomórficas normativas na política de recursos humanos foi observada a partir da média aritmética das variáveis da questão 15 relacionadas aos mecanismos normativos, conforme fórmula a seguir. Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças normativas na definição da política de recursos humanos (α=0.831).

$$Forças\ isom.normativas\ na\ política = \frac{\text{Q15e} + \text{Q15f} + \text{Q15k} + \text{Q15l} + \text{Q15q} + \text{Q15r}}{6}$$

Forças isomórficas, considerando sua influência sobre as práticas de RH

O cálculo da influência das forças isomórficas coercitivas nas práticas de recursos humanos é obtido pela média aritmética das variáveis da questão 20 relacionadas aos mecanismos coercitivos (fórmula a seguir). Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças coercitivas nas práticas do dia a dia da gestão de recursos humanos (α=0.774).

$$Forças\ isom.coercitivas\ nas\ práticas = \frac{\text{Q20a} + \text{Q20b} + \text{Q20g} + \text{Q20h} + \text{Q20m} + \text{Q20n}}{6}$$

A influência das forças isomórficas miméticas nas práticas de recursos humanos foi observada a partir da média aritmética das variáveis da questão 20 relacionadas aos mecanismos miméticos, conforme fórmula abaixo. Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças miméticas nas práticas do dia a dia da gestão de recursos humanos (α=0.760).

$$Forças\ isom.miméticas\ nas\ práticas = \frac{\text{Q20c} + \text{Q20d} + \text{Q20i} + \text{Q20j} + \text{Q20o} + \text{Q20p}}{6}$$

A influência das forças isomórficas normativas nas práticas de recursos humanos foi observada a partir da média aritmética das variáveis da questão 20 relacionadas aos mecanismos normativos (fórmula abaixo). Esse conceito reflete a percepção dos gestores de RH quanto à influência das forças normativas nas práticas do dia a dia da gestão de recursos humanos (α=0.814).

$$Forças\ isom.normativas\ nas\ práticas = \frac{\text{Q20e} + \text{Q20f} + \text{Q20k} + \text{Q20l} + \text{Q20q} + \text{Q20r}}{6}$$

Indicador da discrepância entre o discurso e a prática (*Hype*)

A discrepância entre o discurso e a prática será chamada aqui de *hype*[29], um conceito usado para indicar o exagero sobre algo, uma estratégia para enfatizar alguma coisa ou uma excessiva publicidade em torno de uma ideia, pessoa ou produto. O *hype*, portanto, representará o exagero ou a efusão no discurso.

Com o objetivo de facilitar e simplificar as análises com o indicador *hype*, optou-se por condensar os indicadores de prática, discurso e forças isomórficas (normalização ou padronização). Assim, cada uma das grandezas acima foi estabelecida de modo a sempre produzir um valor numérico que varie entre zero e um.

Dessa forma, o indicador de prática será único, abrangendo os indicadores: política interna, as atividades de RH praticadas, a adesão ao modelo de gestão por competências, a atenção às práticas nos últimos seis anos, o grau de implementação do modelo de gestão por competências, a adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, as ações da PNDP praticadas, as ações de capacitação realizadas em 2012 e o orçamento realizado com as ações de capacitação em 2012 (α=0.871).

$$Prática = \frac{(\left(\frac{\text{Política} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{AtivPratic} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{Atenç6anos} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{Adesão} - 1}{5}\right) + \left(\frac{\text{GrauImplem} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{PNDP} - 1}{5}\right) + \left(\frac{\text{AçõesPratic} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{Q38}}{100}\right) + (\frac{\text{Q40}}{100}))}{9}$$

O indicador de discurso também será único, abrangendo os indicadores de relevância das atividades de RH e relevância das ações de capacitação (α=0.686):

$$Discurso = \frac{(\left(\frac{\text{Relev. ativ. RH} - 1}{4}\right) + \left(\frac{\text{Relev. ações capacit.} - 1}{4}\right))}{2}$$

[29] O termo *Hype* deriva de *hyperbole* (hipérbole) e representa o exagero de algo ou uma estratégia para enfatizar alguma coisa (http://pt.wikipedia.org/wiki/Hype).

Os indicadores das pressões institucionais isomórficas serão apenas dois, considerando a sua influência sobre a definição da política de RH (α=0.738) e sobre as práticas de gestão de recursos humanos (α=0.843), agora denominadas Forças Isomórficas Políticas e Forças Isomórficas Técnicas, respectivamente:

$$Forças\ isomórficas\ políticas = \frac{\left(\frac{(\mathrm{DefPoli_{Coercitiva}} + \mathrm{DefPoli_{Mimética}} + \mathrm{DefPolit_{Normativa}}) - 3}{5}\right)}{3}$$

$$Forças\ isomórficas\ técnicas = \frac{\left(\frac{(\mathrm{DefPrat_{Coercitiva}} + \mathrm{DefPrat_{Mimética}} + \mathrm{DefPrat_{Normativa}}) - 3}{5}\right)}{3}$$

Por sua vez, o indicador ***Hype***, que refletirá o discurso exagerado, será observado a partir da expressão matemática abaixo:

$$Hype = \frac{\mathrm{Discurso} - \mathrm{Prática}}{\mathrm{Prática}}$$

Ainda com o objetivo de simplificar as análises, optou-se por considerar a questão 21, que envolve variáveis referentes à qualificação dos profissionais de recursos humanos, a partir de um único indicador, aqui denominado **Indicador de qualificação do profissional de RH.** Considerou-se qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos a média aritmética das variáveis que integram a questão 21 do questionário (equação a seguir).

Esse conceito reflete a avaliação dos gestores de RH quanto à capacidade analítica da equipe de RH, seu conhecimento da missão da instituição, seu conhecimento do Decreto 5.707/2006, sobre o modelo de gestão por competências, sobre o que é gestão estratégica de RH, seu conhecimento técnico, sua disponibilidade para aprendizagem e autodesenvolvimento, sua habilidade de comunicação, sua habilidade de consultoria interna e a sua habilidade para o trabalho em equipe (α=0.807).

$$Qualificação\ do\ profissional\ de\ RH = \frac{\mathrm{Q21a} + \mathrm{Q21b} + \mathrm{Q21c} + \ldots \mathrm{Q21j}}{10}$$

3.4.2 Estudo qualitativo

Seguindo a classificação de Creswell (2007), de estratégia associada à técnica de métodos mistos, com procedimentos sequenciais, após o estudo quantitativo a pesquisa

prosseguiu envolvendo a investigação qualitativa, com o objetivo de aprofundar e explorar os resultados obtidos na fase quantitativa.

A investigação qualitativa aplicada foi a pesquisa qualitativa genérica, que tem o objetivo de "compreender um fenômeno, um processo, ou as perspectivas e visões de mundo das pessoas envolvidas" (MERRIAM, 1998, p. 11, tradução nossa), buscando "descobrir o que ocorre, as implicações do que ocorre e as relações que ligam as ocorrências" (HONIGMANN, 1982, p. 84 apud MERRIAM, 1998, p. 61, tradução nossa).

No estudo qualitativo genérico os dados são coletados por meio de entrevistas, observações ou análise documental. Neste estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas (detalhamento na seção 3.4.2.2, a seguir). Durante as entrevistas a pesquisadora guiou-se por um roteiro flexível permitindo-a responder às situações não previstas.

3.4.2.1 Sujeito de pesquisa

Integraram a fase qualitativa da pesquisa gestores de recursos humanos que participaram da fase quantitativa. Durante a aplicação do questionário, os respondentes foram sondados quanto ao seu interesse em participar da segunda fase do estudo. Dos 43 gestores que participaram do estudo quantitativo, 26 mostraram interesse em participar da pesquisa qualitativa. Esse grupo foi convidado por e-mail a participar da pesquisa qualitativa. Contudo, apenas gestores de 11 instituições de fato aceitaram ser entrevistados.

No estudo qualitativo a adequação da amostra é determinada pela forma como essa representa os fenômenos de interesse da pesquisa, ou seja, o quanto os sujeitos vivenciaram o fenômeno e podem articular essa experiência (MORSE, 1991). Patton (2002) esclarece que na pesquisa qualitativa não há regras para definição do tamanho da amostra, mas devem ser considerados a lógica, o contexto do estudo e a riqueza de informações que os casos podem oferecer.

Assim, a preocupação da pesquisadora nesta fase qualitativa não foi cobrir o campo da forma mais ampla possível, mas realizar análises mais aprofundadas, considerando a percepção e a compreensão dos gestores sobre o fenômeno.

3.4.2.2 Instrumento de coleta de dados e procedimentos

O instrumento de coleta de dados adotado pela pesquisadora foi a entrevista semiestruturada. As entrevistas foram realizadas no período de 8 a 22 de novembro de 2013. Essas entrevistas foram presenciais quando possível, considerando que alguns respondentes estavam em outras regiões do país. Nesses casos, por questões de custo, as entrevistas foram realizadas por telefone, por *Skype* ou por meio eletrônico (*e-mail*), de acordo com a disponibilidade do entrevistado.

Um roteiro orientou a pesquisadora na entrevista com os responsáveis pelo setor de recursos humanos (Apêndice B). O roteiro foi elaborado considerando o referencial teórico e a análise dos dados levantados pela pesquisa quantitativa, de modo a investigar aspectos levantados nessa primeira análise, considerados relevantes para o estudo, e explorar esses resultados com mais profundidade.

Esse guia apresentou tópicos e perguntas abertas pré-definidas que permitiram o afloramento de informações relativas ao tema em estudo, tais como a descrição da experiência do gestor na área de recursos humanos, a estrutura e dinâmica da gestão de RH na instituição, o grau de autonomia e a margem de ação da unidade de recursos humanos na instituição, suas políticas e práticas, as influências, demandas e pressões que orientam a definição dessas políticas e práticas, entre outros. O guia foi usado com alguma flexibilidade, de modo que ao longo das entrevistas a pesquisadora explorou questões que se mostraram relevantes para o estudo e que não tinham sido previstas no roteiro original.

Com o objetivo de criar um clima de familiaridade e confiança e também de assegurar a confidencialidade das informações, foi feito um contato prévio com os entrevistados. A oportunidade do encontro também foi um fator considerado, de modo que a entrevista ocorresse sem interrupções. Assim, as entrevistas presenciais, por *Skype* ou por telefone foram realizadas com hora marcada e em local adequado. Guiada pelo roteiro, a pesquisadora procurou obter junto aos respondentes elementos que permitissem uma maior compreensão do tema pesquisado, além do aprofundamento e investigação dos aspectos apontados como relevantes pela pesquisa quantitativa.

As entrevistas realizadas por telefone, *Skype* ou presencial foram gravadas (áudio) e posteriormente transcritas para permitir uma análise mais apurada. A duração das entrevistas variou entre 24 a 44 minutos (Apêndice H).

3.4.2.3 Análise

No estudo qualitativo genérico “as descobertas são um misto de descrição e análise [...] sendo que esta última geralmente resulta na identificação de padrões recorrentes [na forma de categorias, fatores, variáveis, temas]” que permeiam os dados e não se estende para construir uma teoria, a exemplo de outros estudos qualitativos (MERRIAM, 1998, p. 11, inserção do autor, tradução nossa).

Na fase qualitativa foi adotada como perspectiva metodológica a análise de conteúdo, a exemplo de outros estudos que analisaram a relação discurso-prática (AGUIAR; MELLO JÚNIOR, 2006; AMARAL FILHO, 2006; MAUWS, 2000; PINTO, 2005), aplicada ao material de pesquisa obtido a partir das entrevistas. Merriam (1998) explica que de certa forma a análise de conteúdo é implicitamente usada em qualquer análise indutiva de dados qualitativos, considerando que está se falando do conteúdo de entrevistas, anotações de campo e documentos que são analisados.

Segundo Bardin (1998, p. 44, inserção do autor) a análise de conteúdo é:

> Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores [...] que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [variáveis inferidas] destas mensagens.

Na análise de conteúdo o pesquisador procura, portanto, tratar a informação contida nas mensagens, buscando não apenas “compreender o sentido da comunicação [como se fosse o receptor normal], mas também e principalmente *desviar* o olhar para outra significação, outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira” (BARDIN, 1998, p. 43, inserção e grifo do autor). A análise de conteúdo reduz a complexidade do *corpus* de um texto (BAUER, 2010) e permite ao pesquisador inferir conhecimentos sobre a origem da mensagem, sobre seu emissor, o contexto, as intenções e os seus possíveis efeitos (BARDIN, 1998).

Simplificar e dar sentido à complexidade da realidade (na pesquisa representada pelos dados brutos, ou seja, a transcrição das entrevistas) constitui, portanto o desafio da análise de conteúdo (PATTON, 2002). É interessante que esse trabalho inicie com uma leitura “flutuante” do material, na qual o pesquisador esteja aberto a ideias, reflexões e hipóteses, quase uma espécie de *brain-storming* individual (BARDIN, 1998). A partir de então começa uma fase descritiva, com várias leituras, que envolve identificação, codificação, categorização, classificação e rotulagem dos padrões presentes nas entrevistas, ou seja, implica em determinar o conteúdo central das entrevistas, o que essas trazem de significativo.

Esse processo envolve, portanto, a redução do volume dos dados brutos e a construção de uma estrutura que represente a essência do que os dados revelam. Alcançado esse objetivo inicia-se a fase de análise e interpretação, que implica em atribuir significado ao que foi encontrado, dando sentido aos resultados, oferecendo explicações, fazendo inferências e extraindo conclusões (PATTON, 2002).

Assim, seguindo essa lógica, o desenvolvimento da análise de conteúdo foi organizado em três fases, como orienta Bardin (1998):

(1) a pré-análise, quando foi feita a organização e sistematização das ideias e a definição de um plano (flexível) de análise. Essa fase envolveu a leitura "flutuante", a escolha dos documentos e a preparação do material (transcrição, anotações em fichas etc.);

(2) a exploração do material, com a realização de leituras e releituras do material transcrito. Procurou-se identificar os temas que se repetiam, as frases que apresentavam significados similares ou significados particulares, até se chegar a categorias que capturassem esses padrões recorrentes e as características relevantes do conteúdo do texto, como sugere Merriam (1998).

Durante a exploração do material a pesquisadora esteve atenta, contudo, ao fato de que o significativo não necessariamente apresenta-se frequente no texto, como destaca Vergara (2008). Pois o que é raro ou ausente no texto também pode ser relevante (BAUER, 2010), o que ressalta a importância do uso de procedimentos interpretativos na análise do conteúdo.

(3) o tratamento dos resultados e interpretações, com o objetivo de, por meio de inferências (deduções lógicas), poder chegar às causas/antecedentes e consequências/efeitos do que está sendo enunciado sobre determinado tema.

Bauer (2010, p. 191) chama a atenção para o fato de que a validade da análise de conteúdo não está na "leitura verdadeira" do texto, mas na "sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objetivo de pesquisa". Assim, a pesquisadora, guiada pelo referencial teórico, prosseguiu com a análise interpretando os significados e os efeitos produzidos pelas falas dos dirigentes de RH, buscando compreender como se articula o discurso e a prática de RH nessas unidades e as forças institucionais que estão influenciando nessa relação, entre outros.

3.4.3 Triangulação dos achados quantitativos e qualitativos

Como visto na introdução deste capítulo, os métodos qualitativos e quantitativos não se

excluem (MORSE, 1991). A triangulação de métodos envolve o uso de múltiplos métodos para estudar um único problema (DENZIN; LINCOLN, 2000), o que pode levar não só a uma maior validade dos resultados, mas também retratar o fenômeno estudado de forma mais completa, holística e contextual. O exame do mesmo fenômeno sob múltiplas perspectivas permite uma compreensão mais rica e profunda, fazendo emergir novas dimensões do fenômeno, produzindo assim resultados mais consistentes e confiáveis (JICK, 1979).

Os estudos organizacionais precisam conhecer não apenas ‘o que é isso’ (qualitativo) e ‘o quanto’ (quantitativo), mas o “de que modo”. Faz-se necessária uma análise integradora, para uma melhor compreensão da natureza dinâmica do “de que modo” dos fenômenos que envolvem a administração e as organizações (BEARD; VAN FLEET, 2003). A integração dos dados quantitativos e qualitativos sobre um mesmo fenômeno produz uma análise mais poderosa do que cada método poderia oferecer separadamente (MILES, 1979).

O uso dos dois métodos pode, portanto, permitir uma melhor compreensão dos achados levando a uma maior validade e confiabilidade das descobertas. Com esse propósito, foi feita uma análise comparativa dos achados quantitativos e qualitativos, apresentada no Capitulo 5, durante a discussão dos resultados.

Os achados qualitativos desta pesquisa complementaram a análise dos achados quantitativos, com o objetivo de enriquecer o trabalho e chegar a uma melhor explicação e uma maior compreensão sobre como atuam os mecanismos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de RH no setor público federal e a sua influência na contradição entre o discurso e a prática dessa área.

Na análise comparativa dos achados nos estudos quantitativos e qualitativos procurou-se por áreas de convergência e áreas de divergência. As primeiras contribuem para aumentar a confiança nos resultados e as áreas de divergência, por sua vez, abrem possibilidades para uma melhor compreensão da natureza multifacetada e complexa do fenômeno (PATTON, 2002). Contudo, como orienta Vergara (2008), no caso de divergências tomou-se o cuidado de identificar a sua origem, de modo a detectar se essas ocorreram em função de limitações metodológicas da pesquisa ou se representam contribuições ao estudo, trazendo novas perspectivas para o fenômeno em análise.

3. 5 Limitações do estudo

Como limitações deste estudo têm-se:

a) o tamanho da amostra utilizada para a etapa quantitativa, apesar dos esforços da pesquisadora que enviou vários e-mails, associou a devolução do questionário a uma ação social, fez contato por telefone com grande parte dos gestores e contou com o apoio da SEGEP/MP;
b) a possibilidade de que os gestores de recursos humanos, por serem os intervenientes nos processos de mudança na área tenham distorcido as respostas, embora tenha sido assegurado o sigilo aos participantes da pesquisa, o que minimiza esse possível viés;
c) e o fato de ter analisado apenas a perspectiva do gestor de RH, ao invés de realizar um estudo que envolvesse respondentes de múltiplos níveis, considerando as restrições de tempo, custo, acesso e logística para aplicação do questionário já que a pesquisa envolve um universo amplo, com instituições em todo o território brasileiro.

4 Resultados

Este capítulo apresenta os resultados das pesquisas quantitativa e qualitativa, a partir dos dados coletados, que servirão de base para a discussão no capítulo seguinte.

4.1 Estudo quantitativo

Nesta seção serão apresentados tanto os resultados da aplicação da estatística descritiva (Seções 4.1.1 a 4.1.6), como a realização de inferências a partir da comparação, cruzamento e combinação dos dados obtidos durante a aplicação do questionário (Seções 4.1.7 a 4.1.11). Os resultados serão comentados no Capítulo 5.

4.1.1 Perfil das instituições

A amostra está composta de 43 instituições públicas federais da administração indireta, integrantes do Sistema de Pessoal Civil da administração pública federal, correspondendo a 28% do universo da pesquisa.

O tamanho médio das instituições, considerando o quadro de servidores em exercício, é de 2.759 servidores (DP=6.233,9), variando entre o mínimo de 19 e o máximo de 39.132 servidores.

Com relação às áreas do governo as quais as instituições pesquisadas estão vinculadas, a amostra está distribuída da seguinte forma: Educação (58%), Cultura (9%), Integração Social (7%), Ciência, Tecnologia e Inovação (5%), Planejamento, Orçamento e Gestão (5%), Saúde (5%), Desenvolvimento Agrário (2%), Meio Ambiente (2%), Previdência Social (2%), Trabalho e Emprego (2%) e Transportes (2%).

Quanto à natureza jurídica das instituições, 42% são Autarquias, 37% Fundações Públicas e 21% são Autarquias Especiais.

A amostra está distribuída entre o Distrito Federal (35%) e os estados do Rio de Janeiro (9%), Minas Gerais (7%), Pernambuco (7%), Rio Grande do Sul (7%), Ceará (5%), Paraná (5%), Roraima (5%), São Paulo (5%), Sergipe (5%), Alagoas (2%), Amazonas (2%), Bahia

(2%), Rio Grande do Norte (2%) e Mato Grosso (2%). Portanto, 37% das instituições estão localizadas no Centro-Oeste, 23% no Nordeste, 21% no Sudeste, 12% no Sul e 7% no Norte.

Considerando a abrangência da atuação das instituições que compõem amostra, essas podem ser classificadas em abrangência estadual (40%), regional (14%) e nacional (47%).

4.1.2 Perfil dos gestores de recursos humanos

4.1.2.1 Demografia

Dos gestores de recursos humanos que responderam o questionário, 24 (56%) são do sexo feminino e 19 são do sexo masculino (44%).

A média da idade é de 48 anos (DP=12) variando individualmente entre 27 e 69 anos. Os gestores apresentaram a seguinte distribuição de faixa etária: de 20 a 30 anos (9%), de 31 a 40 anos (21%), de 41 a 50 anos (19%), de 51 a 60 anos (35%), de 61 a 70 anos (16%).

Com relação à escolaridade, 100% dos gestores têm curso superior/tecnológico, sendo que as áreas de formação estão distribuídas nas Ciências Humanas (44%), Ciências Sociais Aplicadas (37%), Linguística, Letras e Artes (7%), Ciências da Saúde (5%), Ciências Agrárias (2%) e Outras (5%).

Observou-se ainda que 86% desses gestores são pós-graduados, sendo que 67% em cursos de pós-graduação *lato sensu*, 16% em mestrado e 2% em doutorado. As áreas dos cursos de pós-graduação variaram entre Ciências Humanas (35%), Ciências Sociais Aplicadas (30%), Ciências Agrárias (5%), Engenharias e Computação (5%), Linguística, Letras e Artes (5%) e Outras (7%).

A renda mensal média dos respondentes é de R$ 9.720,93 (DP= R$ 3.893,37), estando distribuída da seguinte forma: 7% recebem até R$ 5.000,00, 42% recebem entre R$ 5.000,01 e R$ 9.000,00, 30% recebem entre R$ 9.000,01 e R$ 13.000,00, 19% recebem entre R$ 13.000,01 e R$ 17.000,00, e 2% recebem acima de R$ 17.000,00.

4.1.2.2 Experiência no setor público federal

O tempo médio no serviço público federal entre os respondentes é de 21 anos (DP=12,6), variando de 1 a 40 anos. O tempo médio na instituição pesquisada é de 13 anos

(DP=11,9), variando de menos de um ano a 40 anos.

4.1.2.3 Experiência na área de recursos humanos

O tempo médio em que em que os gestores atuam na área de recursos humanos é de 11 anos (DP=9,42), variando de menos de um ano a 30 anos de experiência na área.

Sobre a experiência na função de gestor de recursos humanos na instituição pesquisada, o tempo médio é de 5 anos (DP=5,9), variando de menos de um ano a 26 anos de experiência na função.

4.1.3 Caracterização da gestão de recursos humanos

4.1.3.1 Posição hierárquica da área de RH

Com relação à posição hierárquica das unidades de RH, 44% estão subordinadas hierarquicamente à autoridade máxima da instituição, 47% estão subordinadas ao primeiro escalão hierárquico, 5% estão subordinadas ao segundo escalão hierárquico, 2% estão subordinadas ao terceiro escalão hierárquico e 2% estão subordinadas a um nível inferior ao terceiro escalão hierárquico.

4.1.3.2 Equipe de RH

O tamanho médio da equipe das unidades de recursos humanos é de 52 pessoas (DP= 107,6), variando entre 1 a 666 pessoas. A equipe da unidade responsável pela capacitação e desenvolvimento de recursos humanos apresentou uma média de 7 pessoas (DP= 12,1), variando entre zero a 73 pessoas.

Ao avaliarem a qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos, os gestores destacam a disponibilidade para aprendizagem e autodesenvolvimento, a habilidade para trabalho em equipe e o conhecimento técnico na área, conforme tabela abaixo (escala Likert de 1 a 5).

Observa-se, ainda, que o conhecimento dos profissionais de RH sobre o modelo de gestão por competências e sobre gestão estratégica de recursos humanos obteve a menor

avaliação.

Tabela 2 (4): Avaliação da qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos

Avaliação	Nenhuma	Pouca	Razoável	Boa	Elevada	M	DP	N
Capacidade analítica	0%	2%	16%	60%	21%	4	0.69	43
Conhecimento da missão da instituição	5%	9%	16%	56%	14%	3.65	1	43
Conhecimento do Decreto 5.707/2006	5%	5%	26%	47%	19%	3.7	0.99	43
Conhecimento sobre o modelo de gestão por competências	7%	14%	42%	30%	7%	3.16	1	43
Conhecimento sobre o que é gestão estratégica de RH	2%	14%	49%	30%	5%	3.21	0.83	43
Conhecimento técnico de RH	2%	2%	14%	53%	28%	4.02	0.86	43
Disponibilidade para aprendizagem e autodesenvolvimento	0%	0%	21%	47%	33%	4.12	0.73	43
Habilidade de comunicação	0%	2%	26%	67%	5%	3.74	0.58	43
Habilidade de consultoria interna	5%	12%	37%	44%	2%	3.28	0.88	43
Habilidade para trabalho em equipe	2%	0%	12%	55%	31%	4.12	0.8	42

4.1.3.3 O público interno da área de RH

O tamanho médio do público interno das unidades de recursos humanos é de 2.478 servidores (DP= 6.023,7), variando entre o mínimo de 17 e o máximo de 39.000 servidores.

4.1.3.4 Gestão estratégica

A maioria dos gestores (60%) considera que a gestão de recursos humanos exercida nas suas instituições não pode ser classificada como gestão estratégica.

Na percepção desses gestores entre os aspectos que mais tem facilitado a ação estratégica destacam-se: a qualidade dos resultados apresentados pela área de recursos humanos, o apoio da diretoria e a qualificação dos profissionais de RH. Quanto aos aspectos dificultadores da ação estratégica da área de recursos humanos estão a cultura da instituição, a infraestrutura da área e a legislação de pessoal (Tabela 3).

Tabela 3 (4): Aspectos facilitadores e dificultadores da ação estratégica da área de RH						
Aspectos	**Avaliação**					
	Tem dificultado	**É indiferente**	**Tem facilitado**	**M**	**DP**	**N**
A cultura da instituição	84%	7%	9%	-0.74	0.61	43
A legislação de pessoal	52%	24%	24%	-0.29	0.82	42
A qualidade da infraestrutura da área de RH	60%	7%	33%	-0.3	0.92	43
A qualidade dos resultados da área de RH	21%	14%	65%	0.44	0.82	43
Os recursos financeiros disponíveis	36%	21%	43%	0.07	0.88	42
O grau de autonomia da área de RH	47%	16%	37%	-0.1	0.91	43
O grau de interesse e apoio da diretoria	21%	14%	65%	0.44	0.82	43
O grau de legitimidade política da área de RH	37%	14%	49%	0.12	0.92	43
O nível de qualificação dos profissionais de RH	30%	7%	63%	0.33	0.91	43

Resposta às demandas

Ao avaliarem como a área de RH de suas instituições responde às demandas para a adoção de um modelo de gestão mais estratégico no setor público federal (a exemplo do modelo de gestão por competências, apresentado no Decreto nº 5.707/06 como referência para a gestão da capacitação na administração pública federal), os gestores consideram que a maioria (48%) das instituições buscam acomodar as demandas institucionais e os interesses internos (M=2.4, DP=1,42), como pode ser observado na Tabela 4 (escala Likert de 1 a 6).

Tabela 4 (4): Resposta da área de recursos humanos à demanda por uma gestão estratégica (n=42)		
Respostas	f_a	f_p
Aceita e procura segui-las	10	24%
Procura equilibrar essas demandas com as demandas da instituição	20	48%
Procura contornar a necessidade de atender às demandas	4	9%
Ignora ou contesta essas demandas por não terem respaldo na instituição	2	5%
Procura alterar, influenciar ou controlar essas demandas de acordo com os interesses da instituição	4	9%
Atua de forma inovadora e proativa, antecipando-se a essas demandas	2	5%
Total	42	100%

Margem de manobra da área de recursos humanos

Os gestores avaliaram a margem de manobra da área de recursos humanos para implementar as políticas e práticas que julgam necessárias. A margem de manobra da área foi considerada boa (49%), razoável (30%), pouca (16%) e nenhuma (5%).

4.1.4 Discurso e prática na gestão de recursos humanos

4.1.4.1 A política de recursos humanos

De acordo com os respondentes, 12% das instituições não possuem uma política formal de RH, de modo que cada gestor faz sua própria política; 26% das instituições embora não possuam uma política formal de RH, apresentam uma política implícita (entendimento comum compartilhado pelos gestores); 2% têm uma política formal de RH, embora não seja aplicada; 35% apresentam uma política formal de RH, ainda que parcialmente aplicada; e 26% apresentam uma política formal de RH, que é aplicada e conhecida por todos.

Questionados se concordavam com a afirmação de que a política de gestão de recursos humanos vigente em suas instituições tem contribuído para a concretização da missão e dos objetivos organizacionais, 14% dos gestores de RH concordaram fortemente com essa afirmativa, a maioria dos gestores (63%) concordou mais que discordou com a afirmativa, 7% nem concordaram, nem discordaram, 12% discordaram mais que concordaram e 5% dos gestores discordam fortemente dessa afirmação.

A influência das forças institucionais isomórficas na política de RH

Ao avaliarem os fatores que influenciam na definição da política de recursos humanos das suas instituições os gestores destacaram as forças isomórficas coercitivas, conforme a Tabela 5 (escala Likert de 1 a 5).

Tabela 5 (4): A influência das forças institucionais isomórficas na política de RH

Forças institucionais		Grau de influência						
		Não	Pouca	Alguma	Muita	Enorme	M	DP
Coercitivas	Demonstração de obediência às ordens e recomendações do Governo Federal	0%	7%	9%	42%	42%	4.19	0.88
	A política de RH definida pelo Governo Federal	2%	2%	14%	35%	47%	4.21	0.94
	Demonstração de obediência às leis e normas	0%	2%	9%	30%	58%	4.44	0.77
	Influência do sindicato e/ou de associações de servidores	9%	28%	42%	19%	2%	2.77	0.95
	Demonstração de obediência aos acordos sindicais	12%	19%	35%	26%	9%	3.02	1.14
	Restrições e/ou obrigações oriundas da legislação	0%	2%	9%	33%	56%	4.42	0.76
Miméticas	Demonstração à sociedade que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	7%	7%	40%	35%	12%	3.37	1.02
	O exemplo de sucesso de empresas do setor privado	16%	33%	42%	9%	0%	2.44	0.88
	Demonstração ao governo federal que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	5%	7%	37%	47%	5%	3.4	0.88
	Aquilo que é normal, habitual ou de senso comum na gestão de recursos humanos	0%	9%	47%	37%	7%	3.42	0.76
	Demonstração às organizações parceiras que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	9%	19%	35%	30%	7%	3.07	1.08
	O exemplo de sucesso de outras organizações públicas	5%	7%	37%	40%	12%	3.47	0.96
Normativas	Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das empresas e profissionais de consultoria	12%	33%	47%	7%	2%	2.56	0.88
	A intenção de concorrer a prêmio técnico ou profissional	33%	21%	40%	7%	0%	2.21	0.99
	Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos do meio acadêmico ou da ENAP	5%	14%	37%	37%	7%	3.28	0.96
	A intenção de obter certificações	19%	19%	40%	19%	5%	2.72	1.12
	Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das associações profissionais e comunidades de prática	12%	23%	51%	12%	2%	2.7	0.91
	A intenção de adotar padrões de excelência técnica	5%	5%	28%	35%	28%	3.77	1.07

4.1.4.2 A prática de recursos humanos

O alinhamento com a política de RH

Questionados se concordam com a afirmação de que as práticas do dia a dia de recursos humanos estão alinhadas à política (formal ou informal) de gestão de recursos humanos da instituição, 21% dos gestores concordaram fortemente com essa afirmação, a maioria dos gestores de RH (60%) concordou mais que discordou, 7% nem discordaram, nem concordaram com essa afirmação, 9% discordaram mais que concordaram com essa afirmação e 2% dos gestores discordaram fortemente.

A influência das forças institucionais isomórficas na prática de RH

Ao avaliarem os fatores que influenciam a prática de recursos humanos nas suas instituições os gestores destacaram as forças isomórficas coercitivas, conforme tabela a seguir (escala Likert de 1 a 5).

Tabela 6 (4): A influência das forças institucionais isomórficas na prática de RH

Forças institucionais		Grau de influência						
		Não	Pouca	Alguma	Muita	Enorme	M	DP
Coercitivas	Demonstração de obediência às ordens e recomendações do Governo Federal	0%	0%	9%	33%	58%	4.49	0.67
	A política de RH definida pelo Governo Federal	0%	5%	23%	37%	35%	4.02	0.89
	Demonstração de obediência às leis e normas	0%	2%	9%	33%	56%	4.42	0.76
	Influência do sindicato e/ou de associações de servidores	14%	30%	37%	19%	0%	2.6	0.95
	Demonstração de obediência aos acordos sindicais	9%	23%	37%	21%	9%	2.98	1.10
	Restrições e/ou obrigações oriundas da legislação	2%	2%	7%	35%	53%	4.35	0.9
Miméticas	Demonstração à sociedade que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	12%	14%	37%	33%	5%	3.05	1.07
	O exemplo de sucesso de empresas do setor privado	23%	21%	51%	2%	2%	2.39	0.95
	Demonstração ao governo federal que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	5%	12%	33%	40%	12%	3.42	1.01
	Aquilo que é normal, habitual ou de senso comum na gestão de RH	0%	9%	33%	49%	9%	3.58	0.79
	Demonstração às organizações parceiras que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	9%	14%	42%	33%	2%	3.05	0.97
	O exemplo de sucesso de outras organizações públicas	2%	9%	42%	44%	2%	3.35	0.78
Normativas	Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das empresas e profissionais de consultoria	14%	35%	40%	9%	2%	2.51	0.93
	A intenção de concorrer a prêmio técnico ou profissional	40%	21%	30%	9%	0%	2.09	1.04
	Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos do meio acadêmico ou da ENAP	5%	16%	49%	26%	5%	3.09	0.89
	A intenção de obter certificações	26%	21%	42%	9%	2%	2.42	1.05
	Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das associações profissionais e comunidades de prática	9%	37%	40%	14%	0%	2.58	0.85
	A intenção de adotar padrões de excelência técnica	5%	14%	19%	47%	16%	3.56	1.08

4.1.4.3 O alinhamento entre o discurso e a prática na gestão de recursos humanos

Nesta subseção serão apresentadas as avaliações dos gestores de recursos humanos acerca da relevância das atividades de recursos humanos (discurso) para o setor público federal, das atividades que efetivamente são praticadas e das atividades que foram objeto de maior atenção nos últimos seis anos.

Os resultados dessas avaliações podem ser observados, individualmente, nas Tabelas 7, 8 e 9 (respectivamente Apêndices C, D e E) e, de forma comparativa, na Tabela 10 (ver Apêndice F).

Avaliação da relevância das atividades de recursos humanos para o setor público federal

As cinco atividades que individualmente apresentaram maior relevância para o setor público federal, de acordo com a avaliação dos gestores, foram (escala Likert 1-5): estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores (M=4.81); garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=4.74); alinhar a estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição (M=4.74); buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=4.72); e manter o sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais (M=4.67). O detalhamento da avaliação dos gestores pode ser observado na Tabela 7 (Apêndice C).

As atividades de recursos humanos efetivamente praticadas nas instituições

As cinco atividades apontadas pelos gestores como as efetivamente praticadas foram (escala Likert 1-5): garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=4.6); estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores (M=4.14); disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos (M=3.84); buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=3.7); e promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (M=3.67), como pode ser observado na Tabela 8 (Apêndice D).

Avaliação da atenção dispensada pela área de recursos humanos às atividades de RH nos últimos seis anos

Considerando a avaliação dos gestores de recursos humanos, destacaram-se como atividades que foram objeto de maior atenção nos últimos seis anos (escala Likert 0-3): disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos (M=2.58); estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores (M=2.56); buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=2.56); garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=2.53); e manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição (M=2.47). O detalhamento da avaliação dos gestores pode ser observado na Tabela 9 (Apêndice E).

A Tabela 10 (Apêndice F) faz o cruzamento dos resultados dessas três avaliações: a relevância, a efetiva prática e a atenção dispensada nos últimos seis anos às práticas de RH.

4.1.5 O modelo de gestão por competências

4.1.5.1 Conhecimento sobre o modelo

Quanto ao grau do conhecimento dos gestores sobre modelo de gestão por competências 2% desses afirmaram ter nenhum conhecimento, 12% consideraram ter pouco conhecimento, 28% consideraram ter um conhecimento razoável, 44% avaliaram seu conhecimento como bom e apenas 14% afirmaram ter um conhecimento elevado sobre o tema.

O percentual médio de servidores da unidade de recursos humanos capacitados em gestão por competências foi de 17% (DP=19), variando entre zero a 80% da equipe de RH.

4.1.5.2 Adoção do modelo

Das instituições que participaram da pesquisa apenas 2% adotaram a gestão por competências como elemento orientador da gestão de recursos humanos e estão com o modelo já funcionando; outros 23% adotaram o modelo, embora este ainda não esteja totalmente implantado; ainda não adotaram o modelo, mas já estão em fase de planejamento, 26% das instituições; embora não tenham adotado o modelo, 35% das instituições declararam que têm

a clara intenção de fazê-lo; e 14% das instituições não implantaram o modelo, nem há indicações que vá adotá-lo em curto prazo.

Considerando as instituições que já implantaram o modelo de gestão de RH por competências (25%), mesmo que ainda não plenamente, a média de experiência das instituições em gestão de recursos humanos por competências, considerando desde a implantação do modelo, é de 3 anos (DP= 1,96), variando entre um e sete anos e meio.

Dentre as ações voltadas para a adoção do modelo de gestão por competências, houve capacitação dos profissionais de recursos humanos (72%), discussão da literatura sobre o tema (60%), visita a organizações públicas que implantaram o modelo (51%), contratação de consultoria (28%) e visita a organizações privadas que implantaram o modelo (7%).

As respostas dos gestores sobre o grau de implementação do modelo de gestão por competências, considerando as diversas etapas/processos envolvidos nessa ação, indicam que grande parte dos processos encontra-se mais em fase de intenção (planejamento) do que de implantação (escala Likert de 1 a 5).

Tabela 11 (4): Grau de implementação do modelo de gestão por competências nos processos de RH

Processos	**Grau de implantação (n=42)**						
	Sem planos	**Pretende implantar**	**Planejado mas não implantado**	**Implantado parcial**	**Implantado**	**M**	**DP**
Qualificação dos profissionais de RH	14%	17%	29%	31%	10%	3.05	1.21
Comunicação aos servidores e gestores	17%	21%	43%	14%	5%	2.69	1.07
Diagnóstico das competências organizacionais	17%	24%	40%	17%	2%	2.64	1.03
Descrição das competências individuais necessárias à instituição	17%	21%	45%	14%	2%	2.64	1.01
Mapeamento das competências individuais atuais	17%	26%	50%	2%	5%	2.52	0.97
Diagnóstico do *gap* entre as competências existentes/necessárias	17%	24%	52%	2%	5%	2.55	0.97
Planejamento, seleção e recrutamento da força de trabalho	29%	26%	38%	5%	2%	2.26	1.01
Lotação e movimentação dos servidores	19%	26%	45%	7%	2%	2.48	0.97
Banco de talentos com vistas à ocupação de cargos gerenciais	21%	43%	31%	5%	0%	2.19	0.83
Desenvolvimento e capacitação	17%	31%	38%	12%	2%	2.52	0.99
Desenvolvimento na carreira	21%	36%	33%	10%	0%	2.31	0.92
Remuneração e benefícios	43%	33%	19%	5%	0%	1.86	0.9
Responsabilidade ambiental e social	31%	40%	17%	12%	0%	2.10	0.98
Alinhamento e integração das práticas de RH	24%	33%	33%	10%	0%	2.29	0.94

Contribuições decorrentes do modelo de gestão por competências

Dentre as principais contribuições da gestão por competências identificadas pelos gestores que já adotaram esse modelo, destacam-se: promover o desenvolvimento permanente

do servidor; vincular a estratégia da área de recursos humanos ao planejamento estratégico organizacional; valorizar a avaliação de desempenho; priorizar no Plano de capacitação conteúdos voltados para o desenvolvimento de competências relacionadas à missão da instituição; e otimizar a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação. Esses resultados podem ser observados na Tabela 12 (escala Likert de 1 a 5).

Na Tabela 12 foram consideradas as onze instituições que em algum grau já implantaram o modelo de gestão de recursos humanos por competências. Foram desconsideradas as respostas de duas instituições que ainda não implantaram o modelo, mas cujos gestores responderam a questão. Possivelmente esses consideraram a sua percepção sobre as possíveis contribuições que a adoção desse modelo pode oferecer.

Tabela 12 (4): Avaliação das contribuições decorrentes da adoção do modelo de gestão por competências (n=11)

Contribuição	Nenhuma	Pouca	Razoável	Muita	Enorme	M	DP
Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos da instituição	9%	9%	27%	36%	18%	3.45	1.21
Adotar um sistema de remuneração mais compatível com as competências dos servidores	36%	18%	9%	27%	9%	2.55	1.51
Favorecer a integração dos subsistemas de recursos humanos e o alinhamento entre suas práticas	9%	9%	45%	18%	18%	3.27	1.19
Manter os talentos na instituição	18%	18%	45%	18%	0%	2.62	1.03
Melhorar a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação	9%	0%	36%	45%	9%	3.45	1.04
Melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pela instituição	9%	0%	36%	36%	18%	3.55	1.13
Otimizar a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	9%	0%	18%	64%	9%	3.64	1.03
Priorizar no Plano de capacitação conteúdos voltados para o desenvolvimento de competências relacionadas à missão da instituição	9%	0%	18%	45%	27%	3.82	1.17
Promover o desenvolvimento permanente do servidor	9%	0%	9%	55%	27%	3.91	1.14
Valorizar a avaliação de desempenho, como instrumento que apoia a política de recursos humanos e demanda ações aos demais processos de RH	0%	0%	18%	73%	9%	3.91	0.54
Vincular a estratégia da área de RH ao planejamento estratégico organizacional	0%	0%	36%	36%	27%	3.91	0.83

Fatores que influenciaram no grau de adoção do modelo de gestão por competências

Ao avaliar os fatores que influenciaram no grau de adoção do modelo de gestão por competências (escala -2 a 2), os gestores destacaram como tendo influenciado positivamente a publicação do Decreto nº 5.707/2006 (M=1.19), a sua crença nos benefícios que o modelo

pode agregar à instituição (M=1.12), a necessidade de otimizar o desempenho dos servidores (M=1.07) e a participação dos profissionais de RH em cursos e eventos (M=1.05).

Nenhum dos aspectos relacionados na Tabela 13 (Apêndice G) destacou-se como um fator que tenha influenciado negativamente de forma significativa, sendo a cultura organizacional o fator mais citado.

4.1.6 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP[30]

4.1.6.1 Adoção dos instrumentos da PNDP

A maioria das instituições (91%) elabora o Plano Anual de Capacitação (PAC). Quanto ao Relatório de Execução do PAC, 72% das instituições apresentam anualmente esse relatório ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Contudo, sobre o Sistema de Gestão da Capacitação por Competências, desenvolvido e disponibilizado pelo MP, apenas 2% das instituições utilizam o sistema plenamente, 12% utilizam o sistema, mas não plenamente, 23% não utilizam o sistema porque ainda não concluíram o mapeamento das competências, 44%, embora conheçam o sistema, não o utilizam, e 19% desconhecem a existência desse sistema.

4.1.6.2 Plano anual de capacitação

De acordo com a avaliação dos gestores, apenas 19% das instituições estavam com 100% das ações de capacitação e desenvolvimento realizadas em 2012 alinhadas com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; 30% das instituições estavam com mais de 50% dessas ações alinhadas à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; 21% das instituições tinham aproximadamente 50% dessas ações alinhadas à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; 21% das instituições estavam com menos de 50% das ações de capacitação alinhadas à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; e 9% apresentaram nenhum alinhamento com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

[30] Instituída pelo Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006b).

Ainda considerando o exercício de 2012, observou-se que o percentual médio de realização das ações de capacitação e desenvolvimento em relação ao previsto foi de 63% (DP=28,7), variando entre o mínimo de 0% ao máximo de 100% de realização das ações previstas[31].

Os gestores destacaram como aspectos facilitadores das ações de capacitação e desenvolvimento a receptividade dos servidores, a qualificação da equipe da unidade de desenvolvimento de pessoal e a adequação dessas ações às necessidades institucionais. Como aspectos dificultadores das ações de capacitação e desenvolvimento os gestores destacaram a infraestrutura da área de desenvolvimento, o tempo gasto para aprovação das ações de capacitação e a legislação (Tabela 14).

Tabela 14 (4): Aspectos facilitadores e dificultadores das ações de capacitação e desenvolvimento

Aspectos	Avaliação				
	Dificultador	Indiferente	Facilitador	M	DP
A adequação das ações de capacitação às necessidades institucionais	23%	14%	63%	0.4	0.85
A infraestrutura da área de desenvolvimento	74%	5%	21%	-0.53	0.83
A Legislação	35%	37%	28%	-0.1	0.80
A Qualificação da equipe da área de desenvolvimento	26%	5%	70%	0.44	0.88
A quantidade de recursos financeiros	40%	7%	53%	0.14	0.97
A Receptividade dos gestores	35%	16%	49%	0.14	0.91
A Receptividade dos servidores	19%	9%	72%	0.53	0.80
O tempo gasto no planejamento das ações	37%	35%	28%	-0.09	0.81
O tempo para aprovação das ações de capacitação e desenvolvimento	42%	33%	26%	-0.2	0.81

Quanto à utilização dos recursos destinados às ações de capacitação e desenvolvimento, em 2012 foi utilizado o percentual médio de 65% dos recursos previstos (DP=32), variando entre zero e cem por cento dos recursos.

[31] Um dos gestores mencionou que em função da greve em 2012 nas universidades e nos institutos federais de ensino a realização do plano anual de capacitação possivelmente ficou comprometida nessas instituições.

4.1.6.3 Discurso e Prática no desenvolvimento dos servidores públicos federais

Avaliação da relevância das ações de desenvolvimento

Ao avaliar a relevância das ações de desenvolvimento dos servidores públicos federais (que compõem as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal), os gestores de RH destacaram entre as cinco ações mais relevantes: assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação; incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais, elaborar plano anual de capacitação da instituição, avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação e promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação, conforme Tabela 15 (escala Likert de 1 a 5).

As atividades de desenvolvimento efetivamente praticadas nas instituições

Ao serem questionados quais das ações de desenvolvimento que integram as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal efetivamente são praticadas pela área de recursos humanos de suas instituições, os gestores destacaram que asseguram o acesso dos servidores a eventos de capacitação; promovem entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; incentivam e apoiam o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; elaboram o plano anual de capacitação da instituição e priorizam, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, conforme detalhado na Tabela 16 (escala Likert de 1 a 5).

Tabela 15 (4): Relevância das ações para o desenvolvimento dos servidores públicos federais							
Ações de RH	**Grau de relevância**						
	Nenhuma	**Pouca**	**Alguma**	**Muita**	**Máxima**	**M**	**DP**
Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação	0%	0%	0%	35%	65%	4.65	0.48
Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação	0%	0%	0%	40%	60%	4.6	0.49
Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si	0%	0%	5%	42%	53%	4.49	0.59
Elaborar plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas	0%	0%	2%	33%	65%	4.63	0.54
Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada	0%	0%	2%	42%	56%	4.53	0.55
Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor na carreira e assegurar a sua participação nessas atividades	2%	0%	14%	33%	51%	4.3	0.89
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	0%	0%	5%	37%	58%	4.53	0.59
Incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais	0%	0%	7%	23%	70%	4.63	0.62
Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública	0%	0%	12%	37%	51%	4.4	0.7
Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos	0%	0%	16%	44%	40%	4.23	0.73
Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo	0%	0%	19%	49%	33%	4.14	0.71
Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento	0%	0%	7%	35%	58%	4.51	0.63
Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação	0%	2%	2%	30%	65%	4.58	0.66

Tabela 16 (4): Ações para o desenvolvimento dos servidores públicos federais efetivamente praticadas

Ações de RH	Avaliação da frequência da prática						
	Não	Rara mente	Ocasional mente	Muitas vezes	Sempre/ quase sempre	M	DP
Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação	0%	5%	2%	33%	60%	4.49	0.77
Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação	5%	21%	21%	28%	26%	3.49	1.22
Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si	9%	21%	33%	19%	19%	3.16	1.23
Elaborar plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas	2%	5%	23%	23%	47%	4.07	1.06
Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada	5%	12%	19%	33%	33%	3.77	1.17
Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor na carreira e assegurar a sua participação nessas atividades	19%	14%	21%	21%	26%	3.21	1.46
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	2%	7%	23%	28%	40%	3.95	1.07
Incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais	2%	2%	19%	37%	40%	4.09	0.95
Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública	7%	21%	23%	21%	28%	3.42	1.3
Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos	21%	16%	12%	33%	19%	3.12	1.45
Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo	2%	5%	26%	26%	42%	4	1.05
Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento	7%	16%	42%	23%	12%	3.16	1.07
Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação	2%	2%	14%	35%	47%	4.21	0.94

4.1.7 Margem de manobra (condicionantes e correlações)

4.1.7.1 Condicionantes da margem de manobra da área de RH

Perfil do gestor

Dentre as características que compõem o perfil do gestor de RH (sexo, idade, instrução, remuneração e experiência), a única que apresentou uma correlação estatisticamente significativa com a margem de manobra da área de RH foi a sua experiência na função de gestor de recursos humanos no órgão.

Observe-se que essa correlação é negativa (Rho=-0.31, r^2=9%, t(N-2)=-2.073, p=0.04) ou seja, quanto maior a experiência na função de gestor de RH, menor o grau percebido de margem de manobra da área de recursos humanos para implementar as políticas e práticas que julga necessárias.

Não foram identificadas relações estatisticamente significativas entre a margem de manobra e as variáveis que integram o perfil da instituição, que caracterizam a equipe de recursos humanos e o público interno, nem com o tipo de gestão adotada (estratégica ou não) ou a posição hierárquica da unidade de RH.

4.1.7.2 Correlações entre a margem de manobra e os indicadores de prática, discurso e resultados

Houve correlação positiva e estatisticamente significativa entre a margem de manobra da área de RH para implementar as políticas e práticas que julga necessárias e as atividades de RH praticadas, assim como com a atenção dispensada a essas atividades nos últimos 6 anos.

Tabela 17 (4): Correlações de *Spearman* entre a margem de manobra da área de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	n	Rho	r^2	t(N-2)	p
Prática	Existência de política interna (1-5)	43	0.29	8%	1.912	0.06
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	**0.33**	**11%**	**2.226**	**0.03**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	**0.45**	**20%**	**3.203**	**<.01**
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	-0.01	0%	-0.071	0.94
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	0.29	8%	1.919	0.06
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	0.24	6%	1.590	0.12
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	0.18	3%	1.174	0.25
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012(%)	43	0.03	0%	0.210	0.83
	Fração do orçamento realizado em 2012(%)	43	0.15	2%	0.987	0.33
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	43	0.08	1%	0.544	0.59
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	0.03	0%	0.200	0.84
Resultad	Impactos da implantação do modelo	43	0.20	4%	1.307	0.20

Não houve correlação entre os indicadores de discurso e de resultados com a margem de manobra da área de recursos humanos.

4.1.8. Prática, Discurso e Resultados (condicionantes e correlações)

4.1.8.1 Condicionantes

Perfil do gestor

Considerando a Tabela 18, observa-se que a idade dos gestores de recursos humanos tem correlação positiva e estatisticamente significativa com os seguintes indicadores de prática: existência de política interna, as atividades de RH praticadas, o grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências e as ações da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal praticadas.

A idade dos gestores apresenta ainda uma correlação positiva e estatisticamente significativa com o indicador de resultados.

A remuneração dos gestores de recursos humanos apresentou correlação positiva e

estatisticamente significativa com os seguintes indicadores de prática: existência de política interna, as atividades de RH praticadas e o grau de adesão à PNDP.

A experiência dos gestores de recursos humanos no setor público apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com os seguintes indicadores de prática: as atividades de RH praticadas e o grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências.

A experiência dos gestores de recursos humanos na instituição apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com os seguintes indicadores de prática: a existência de política interna, as atividades de recursos humanos praticadas, o grau de adesão à PNDP e as ações da PNDP praticadas.

A experiência dos gestores de recursos humanos na instituição apresentou, também, uma correlação positiva e estatisticamente significativa com os impactos da implantação do modelo de gestão por competências (indicador de resultados).

Tabela 18 (4): Correlações de *Spearman* entre perfil do gestor e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	Características sociodemográficas do gestor								
			Idade		Remuneraçã		Experiência setor público		Experiência na instituição	
		n	Rho	p	Rho	p	Rho	p	Rho	p
Prática	**Existência de política interna (1-5)**	43	**0.31**	**0.04**	**0.41**	**0.01**	0.29	0.06	**0.34**	**0.03**
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	**0.55**	**<.01**	**0.32**	**0.03**	**0.48**	**<.01**	**0.41**	**0.01**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	0.24	0.13	0.28	0.07	0.13	0.40	0.28	0.07
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	0.19	0.22	0.21	0.17	0.05	0.74	0.25	0.10
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	**0.47**	**<.01**	0.30	0.06	**0.33**	**0.03**	0.20	0.19
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	0.23	0.15	**0.37**	**0.02**	0.15	0.34	**0.32**	**0.04**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	**0.30**	**0.05**	0.28	0.07	0.27	0.08	**0.35**	**0.02**
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012(%)	43	0.24	0.12	0.00	0.98	0.14	0.38	0.15	0.35
	Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	43	0.03	0.87	0.02	0.88	-0.03	0.85	0.22	0.16
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	43	0.24	0.12	0.28	0.06	0.24	0.12	0.22	0.15
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	0.17	0.28	0.07	0.66	0.17	0.27	0.06	0.70
Resultados	**Impactos da implantação do modelo**	43	**0.30**	**0.05**	0.29	0.06	0.26	0.10	**0.33**	**0.03**

Não houve correlação estatisticamente significativa do nível de instrução do gestor de RH, da sua experiência na área de RH e da sua experiência na função de gestor de RH no órgão com os indicadores de prática, discurso e resultados.

Também não houve associação estatisticamente significativa entre o sexo do gestor de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados.

Perfil da instituição

Das variáveis que compõem o perfil da instituição apenas o tamanho do quadro de pessoal das instituições apresentou correlações com alguns indicadores de prática (Tabela 19).

O tamanho do quadro de pessoal das instituições apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, com as ações da PNDP praticadas e com a fração do orçamento realizado com as ações de capacitação em 2012.

Tabela 19 (4): Correlações de *Spearman* entre o tamanho do quadro de pessoal da instituição e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	n	Rho	r^2	t(N-2)	p
Prática	Existência de política interna (1-5)	43	0.14	2%	0.873	0.39
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	0.19	4%	1.265	0.21
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	0.27	7%	1.806	0.08
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	**0.45**	**20%**	**3.249**	**<.01**
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	0.19	4%	1.222	0.23
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	0.27	7%	1.774	0.08
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	**0.32**	**10%**	**2.142**	**0.04**
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012 (%)	43	-0.03	0%	-0.164	0.87
	Fração do orçamento realizado em 2012(%)	43	**0.33**	**11%**	**2.254**	**0.03**
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	43	0.10	1%	0.652	0.52
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	0.23	5%	1.517	0.14
Resultados	Impactos da implantação do modelo	43	0.12	1%	0.783	0.44

Equipe e público

Como pode ser observado na Tabela 20, a seguir, o tamanho da equipe de RH apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com o grau de adesão à PNDP e com as ações da PNDP praticadas.

O tamanho da equipe de capacitação apresentou correlações positivas, todas estatisticamente significativas, com as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos desse modelo, o grau de adesão à PNDP e as ações da PNDP praticadas.

O tamanho do público interno atendido pela área de RH apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, as ações da PNDP praticadas e com o orçamento realizado nas ações de capacitação em 2012.

Tabela 20 (4): Correlações de *Spearman* entre o tamanho da equipe de RH, da equipe de capacitação e do público interno e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	Tamanho da equipe e do público interno						
			Equipe RH		Equipe capacitação		Público interno	
		n	Rho	p	Rho	p	Rho	p
Prática	Existência de política interna (1-5)	43	0.20	0.20	0.24	0.13	0.12	0.46
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	0.23	0.14	0.15	0.33	0.22	0.16
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	0.19	0.22	0.04	0.80	0.29	0.06
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	0.29	0.06	**0.31**	**0.04**	**0.50**	**<.01**
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	0.20	0.21	**0.37**	**0.02**	0.22	0.16
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	**0.32**	**0.04**	**0.47**	**<.01**	0.28	0.06
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	**0.30**	**0.05**	**0.30**	**0.05**	**0.32**	**0.04**
	Fração das ações de capacitação realizadas em2012(%)	43	0.09	0.55	0.13	0.39	-0.01	0.93
	Fração do orçamento realizado em 2012(%)	43	0.28	0.07	0.21	0.17	**0.34**	**0.03**
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	43	0.11	0.49	0.01	0.94	0.09	0.55
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	0.21	0.18	0.22	0.16	0.24	0.13
Resultados	Impactos da implantação do modelo	43	0.20	0.20	**0.35**	**0.02**	0.15	0.32

Não houve correlação estatisticamente significativa entre os indicadores de discurso e o tamanho da equipe de RH, da equipe de capacitação e do seu público interno.

O indicador de resultados apresentou uma correlação estatisticamente significativa com o tamanho da equipe responsável pela capacitação e desenvolvimento de recursos humanos.

Quanto à qualificação dos profissionais de RH, esta apresentou correlação positiva com a maioria dos indicadores de prática, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 21 (4): Correlações de *Spearman* entre a qualificação dos profissionais de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	n	Rho	r^2	t(N-2)	p
Prática	**Existência de política interna (1-5)**	42	**0.55**	**30%**	**4.126**	**<.01**
	Atividades de RH praticadas (1-5)	42	**0.65**	**43%**	**5.456**	**<.01**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	42	**0.47**	**22%**	**3.339**	**<.01**
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	42	0.23	5%	1.511	0.14
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	41	0.26	7%	1.683	0.10
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	42	**0.47**	**22%**	**3.391**	**<.01**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	42	**0.66**	**43%**	**5.525**	**<.01**
	Fração das ações de capacitação realizadas 2012 (%)	42	**0.47**	**22%**	**3.348**	**<.01**
	Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	42	0.28	8%	1.873	0.07
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	42	0.04	0%	0.283	0.78
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	42	0.04	0%	0.222	0.83
Resultados	Impactos da implantação do modelo	42	0.22	5%	1.418	0.16

A correlação é estatisticamente significativa com a existência de política interna, as atividades de RH praticadas, a atenção dispensada às atividades de RH nos últimos 6 anos, o grau de adesão à PNDP, com as ações da PNDP praticadas e com as ações de capacitação realizadas em 2012.

Gestão estratégica

A Tabela 22 traz a associação entre a gestão de recursos humanos ser ou não estratégica e os indicadores de prática, discurso e resultados.

Considerando os indicadores de prática, houve associação positiva e estatisticamente significativa entre a gestão de RH adotada e a existência de política interna, as atividades de RH praticadas, a atenção dispensada às atividades de RH nos últimos 6 anos, o grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências, o grau de adesão à PNDP e as ações da PNDP praticadas. Assim, as instituições cujos gestores informaram adotar uma gestão estratégica de recursos humanos apresentaram uma média mais elevada nesses indicadores de prática.

Não houve associação estatisticamente significativa entre os indicadores de discurso e o fato de a instituição adotar ou não uma gestão estratégica de recursos humanos.

Tabela 22 (4): Indicadores das práticas, discurso e resultados segundo a gestão de RH adotada

	Indicadores	Gestão estratégica			Gestão não estratégica			Mann-Whitney U	
		Média	DP	n	Média	DP	n	z	p
Prática	**Existência de política interna (1-5)**	**4.0**	**0.47**	**17**	**3.4**	**1.02**	**26**	**2.215**	**0.03**
	Atividades de RH praticadas (1-5)	**3.8**	**0.44**	**17**	**3.1**	**0.82**	**26**	**2.846**	**<.01**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	**2.6**	**0.37**	**17**	**2.0**	**0.87**	**26**	**2.018**	**0.04**
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	2.1	1.32	17	2.2	1.39	26	-0.178	0.86
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	**2.7**	**0.82**	**16**	**2.3**	**0.75**	**26**	**1.962**	**0.05**
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	**3.7**	**0.66**	**17**	**2.8**	**0.70**	**26**	**3.410**	**<.01**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	**4.2**	**0.40**	**17**	**3.4**	**0.80**	**26**	**3.545**	**<.01**
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012 (%)	73.8	18.20	17	55.5	32.12	26	1.710	0.09
	Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	72.1	29.61	17	60.6	33.80	26	1.200	0.23
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	4.5	0.33	17	4.4	0.57	26	0.997	0.32
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	3.7	0.66	17	2.8	0.70	26	0.324	0.75
Resultados	**Impactos da implantação do modelo**	**1.6**	**1.78**	**17**	**0.5**	**1.30**	**26**	**1.956**	**0.05**

Observou-se ainda uma associação positiva e estatisticamente significativa entre a gestão de recursos humanos adotada e o indicador de resultados. Logo, as instituições que

adotam uma gestão estratégica de recursos humanos, segundo a avaliação dos gestores de RH, apresentaram uma média maior nos impactos da implantação do modelo de gestão por competências.

Posição hierárquica

É importante registrar que o *status* da área de RH não apresentou correlação com os indicadores de prática, discurso e resultados.

4.1.8.2 Correlações entre prática e discurso

A Tabela 23 mostra a pouca correlação entre prática e discurso na gestão de recursos humanos das instituições pesquisadas.

Considerando os indicadores de discurso neste estudo, os resultados mostram que há uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre a relevância atribuída pelos gestores de RH às atividades de recursos humanos e as ações de adesão ao modelo de gestão por competências.

A relevância atribuída pelos gestores de RH às ações de capacitação, outro indicador de discurso, apresentou uma correção positiva e estatisticamente significativa com as ações da PNDP praticadas.

Tabela 23 (4): Correlações de *Spearman* entre os indicadores de prática e discurso de RH

	Indicadores de Discurso				
		Relevância das Atividades de RH		Relevância da Capacitação	
Indicadores de Prática	n	Rho	p	Rho	p
Existência de política interna (1-5)	43	0.26	0.10	0.06	0.72
Atividades de RH praticadas (1-5)	43	0.22	0.16	0.21	0.17
Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	0.04	0.78	0.18	0.26
Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	**0.31**	**0.05**	0.22	0.15
Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	0.11	0.48	0.10	0.51
Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	0.07	0.65	0.15	0.33
Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	0.26	0.09	**0.31**	**0.04**
Fração das ações de capacitação realizadas em 2012 (%)	43	0.08	0.61	0.09	0.58
Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	43	0.27	0.08	0.11	0.49

O que se observa, portanto é que são as poucas correlações que existem entre o discurso e a prática, e quando isso ocorre a força dessas correlações é baixa (ver o Rho).

4.1.8.3 Correlações entre discurso, prática e resultados

A correlação entre os indicadores de discurso e de prática com o indicador de resultados pode ser observada na tabela abaixo.

Tabela 24 (4): Correlações de *Spearman* dos indicadores de prática e discurso com os impactos da implantação do modelo de gestão por competências

Indicadores		Impactos da Implantação do modelo		
		n	Rho	p
Prática	Existência de política interna (1-5)	43	0.10	0.51
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	0.20	0.19
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	**0.31**	**0.04**
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	0.23	0.14
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	**0.64**	**<.01**
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	**0.44**	**<.01**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	0.16	0.30
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012 (%)	43	0.04	0.80
	Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	43	-0.18	0.25
Discurso	Relevância das atividades de RH (1-5)	43	0.05	0.74
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	0.08	0.63

Houve correlação positiva e estatisticamente significativa entre alguns indicadores de prática (a atenção nos últimos 6 anos às atividades de RH, o grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências e o grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal) e os impactos da implantação do modelo de gestão por competências (indicador de resultados).

Os indicadores de discurso não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados.

4.1.9 As forças isomórficas (condicionantes e correlações)

4.1.9.1 Condicionantes das forças isomórficas

Perfil do gestor

Com relação à influência das forças isomórficas na definição da política de gestão de RH, houve correlação positiva e estatisticamente significativa entre a idade do gestor de RH e a sua experiência no setor público com as forças isomórficas miméticas. Houve também, correlação positiva e estatisticamente significativa entre a idade do gestor de RH e as forças

normativas.

Quanto à influência das forças isomórficas nas práticas de RH houve correlação positiva e estatisticamente significativa das forças miméticas com a idade do gestor de recursos humanos, com a sua remuneração e também com a sua experiência no setor público.

Tabela 25 (4): Correlações de *Spearman* entre perfil do gestor e a influência das forças isomórficas

Influência das forças isomórficas		Características sociodemográficas do gestor					
		Idade		Remuneração		Experiência setor público	
		Rho	p	Rho	p	Rho	p
Política	Coercitivas	0.04	0.80	0.01	0.96	0.09	0.57
	Miméticas	**0.44**	**<.01**	0.10	0.54	**0.33**	**0.03**
	Normativas	**0.31**	**0.04**	0.17	0.29	0.12	0.45
Práticas	Coercitivas	0.09	0.57	0.21	0.18	0.06	0.68
	Miméticas	**0.38**	**0.01**	**0.32**	**0.04**	**0.30**	**0.05**
	Normativas	**0.36**	**0.02**	0.28	0.07	0.24	0.12

As forças normativas apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor de RH.

Não houve correlação entre a influência das forças isomórficas e as demais características que integram o perfil do gestor.

Perfil da instituição

Não foi identificada relação estatisticamente significativa entre o perfil da instituição e os indicadores das forças isomórficas.

Equipe e público

Não houve correlação estatisticamente significativa entre a influência das forças isomórficas, seja sobre a definição da política, seja sobre as práticas cotidianas, e o tamanho da equipe de recursos humanos e de seu público interno.

Identifica-se, contudo, uma correlação positiva e estatisticamente significativa da qualificação da equipe de RH com a influência das forças isomórficas coercitivas, miméticas e normativas sobre as práticas do dia-a-dia.

Tabela 26 (4): Correlações de *Spearman* entre a qualificação dos profissionais de RH e a influência das forças isomórficas (n=42)					
Influência das forças isomórficas		Rho	r^2	t(N-2)	p
Política	Forças Coercitivas	0.18	3%	1.139	0.26
	Forças Miméticas	0.17	3%	1.108	0.27
	Forças Normativas	0.29	9%	1.933	0.06
Práticas	**Forças Coercitivas**	**0.32**	**10%**	**2.114**	**0.04**
	Forças Miméticas	**0.32**	**10%**	**2.112**	**0.04**
	Forças Normativas	**0.46**	**22%**	**3.315**	**<.01**

Gestão estratégica

A tabela a seguir apresenta a associação entre a influência das forças isomórficas e a gestão de recursos humanos adotada pelas instituições.

Houve associação positiva e estatisticamente significativa entre o fato da instituição adotar ou não uma gestão estratégica de recursos humanos e a influência das forças isomórficas miméticas e normativas sobre as práticas cotidianas.

Tabela 27 (4): Indicadores da influência das forças isomórficas segundo a gestão de RH adotada							
Influência das forças isomórficas		Gestão estratégica (n=17)		Gestão não estratégica (n=26)		Mann-Whitney U	
		Média	DP	Média	DP	z	p
Política	Coercitivas	3.9	0.46	3.8	0.65	0.376	0.71
	Miméticas	3.4	0.41	3.1	0.73	1.487	0.14
	Normativas	3.1	0.46	2.7	0.84	1.310	0.19
Práticas	Coercitivas	3.9	0.41	3.8	0.69	-0.050	0.96
	Miméticas	**3.4**	**0.48**	**2.9**	**0.66**	**2.387**	**0.02**
	Normativas	**3.1**	**0.58**	**2.5**	**0.69**	**2.579**	**0.01**

Assim, as forças isomórficas miméticas e normativas exercem mais influência sobre as práticas de recursos humanos das instituições que adotam uma gestão estratégica de recursos humanos.

Posição hierárquica

A posição hierárquica da unidade de RH apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a influência percebida pelos gestores de RH das forças coercitivas sobre a definição da política de RH e sobre as práticas cotidianas da área.

Tabela 28 (4): Correlações de *Spearman* entre o *status* (posição hierárquica) da área de RH e a influência das forças isomórficas					
Influência das forças isomórficas		Rho	r^2	t(N-2)	p
Política	**Forças Coercitivas**	**0.35**	**12%**	**2.391**	**0.02**
	Forças Miméticas	-0.08	1%	-0.521	0.60
	Forças Normativas	0.04	0%	0.259	0.80
Práticas	**Forças Coercitivas**	**0.30**	**9%**	**1.981**	**0.05**
	Forças Miméticas	0.04	0%	0.281	0.78
	Forças Normativas	0.00	0%	-0.015	0.99

4.1.9.2 Correlações entre as forças isomórficas, margem de manobra, prática e discurso e resultados

Não houve correlação estatisticamente significativa entre a margem de manobra da área de RH e a influência percebida pelos gestores de recursos humanos das forças isomórficas.

Nas Tabelas 29 e 30 podem ser observadas as correlações entre os indicadores da influência das forças isomórficas e os indicadores de prática, discurso e resultados.

Com relação à influência das forças isomórficas na definição da política de recursos humanos e os indicadores de prática (Tabela 29) observa-se:

Tabela 29 (4): Correlações de *Spearman* entre os indicadores de influência das forças isomórficas na definição da política e os indicadores de prática, discurso e resultados								
	Indicadores	Coercitivas			Miméticas		Normativas	
		n	Rho	p	Rho	p	Rho	p
Prática	Existência de política interna (1-5)	43	0.19	0.23	0.27	0.07	0.28	0.07
	Atividades de RH praticadas (1-5)	43	0.22	0.16	**0.41**	**0.01**	**0.36**	**0.02**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	43	-0.16	0.31	0.22	0.15	0.28	0.07
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	43	**0.35**	**0.02**	0.08	0.60	**0.41**	**0.01**
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	42	-0.28	0.07	0.24	0.13	**0.38**	**0.01**
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	43	-0.11	0.48	0.16	0.30	**0.47**	**<.01**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	43	0.13	0.41	**0.38**	**0.01**	**0.47**	**<.01**
	Fração das ações de capacitação realizadas 2012(%)	43	0.24	0.12	0.26	0.09	0.19	0.21
	Fração do orçamento realizado em 2012 (%)	43	0.16	0.29	0.18	0.26	0.19	0.23
Discurso	**Relevância das atividades de RH** (1-5)	43	**0.38**	**0.01**	**0.44**	**<.01**	0.21	0.18
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	43	**0.30**	**0.05**	**0.41**	**0.01**	0.24	0.12
Resultados	Impactos da implantação do modelo	43	-0.21	0.18	0.08	0.60	0.10	0.51

a) uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças coercitivas e as ações de adesão ao modelo de gestão por competências.

b) uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças miméticas e as atividades de RH praticadas e as ações da PNDP praticadas.

c) uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças normativas e as atividades de RH praticadas, as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos desse modelo, o grau de adesão à PNDP e as ações da PNDP praticadas.

Quanto à influência das forças isomórficas na definição da política e os indicadores de discurso observa-se que tanto as forças coercitivas como miméticas apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativas com a relevância atribuída pelos gestores de RH às atividades de recursos humanos e às ações de capacitação.

Não houve correlação estatisticamente significativa entre as forças isomórficas normativas e os indicadores de discurso.

Considerando a relação da influência das forças isomórficas nas práticas de RH e os indicadores de prática (Tabela 30) observa-se:

Tabela 30 (4): Correlações de *Spearman* entre os indicadores de influência das forças isomórficas sobre as práticas de RH e os indicadores de prática, discurso e resultados

	Indicadores	Coercitivas		Miméticas		Normativas	
		Rho	p	Rho	p	Rho	p
Prática	**Existência de política interna** (1-5)	**0.36**	**0.02**	**0.42**	**0.01**	**0.43**	**<.01**
	Atividades de RH praticadas (1-5)	**0.32**	**0.04**	**0.55**	**<.01**	**0.60**	**<.01**
	Atenção às atividades de RH nos últimos 6 anos (1-5)	0.07	0.66	**0.57**	**<.01**	0.14	0.38
	Ações de adesão ao modelo (0-5)	**0.35**	**0.02**	0.00	1.00	**0.61**	**<.01**
	Grau de implementação dos processos do modelo (1-5)	-0.19	0.24	0.19	0.22	**0.33**	**0.03**
	Grau de adesão à PNDP (1-5)	0.08	0.60	0.28	0.07	**0.48**	**<.01**
	Ações da PNDP praticadas (1-5)	**0.31**	**0.04**	**0.41**	**0.01**	**0.51**	**<.01**
	Fração das ações de capacitação realizadas em 2012(%)	0.27	0.08	**0.44**	**<.01**	**0.43**	**<.01**
	Fração do orçamento realizado em 2012(%)	0.20	0.20	0.28	0.07	0.20	0.20
Discurso	**Relevância das atividades de RH** (1-5)	0.21	0.18	**0.37**	**0.02**	**0.31**	**0.05**
	Relevância das ações de capacitação (1-5)	0.23	0.14	**0.33**	**0.03**	**0.36**	**0.02**
Resultados	Impactos da implantação do modelo	-0.22	0.15	0.13	0.42	0.13	0.40

a) correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças coercitivas e a existência de política interna, as atividades de RH praticadas, as ações de adesão ao modelo de gestão por competências e as ações da PNDP praticadas.

b) correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças miméticas e a existência de política interna, as atividades de RH praticadas, a atenção a essas atividades nos últimos seis anos, as ações da PNDP praticadas e a fração das ações de capacitação realizadas em 2012.

c) correlação positiva e estatisticamente significativa entre as forças normativas e a

existência de política interna, as atividades de RH praticadas, as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos desse modelo, o grau de adesão à PNDP, as ações da PNDP praticadas e a fração das ações de capacitação realizadas.

Quanto à influência das forças isomórficas na definição das políticas e os indicadores de discurso observa-se que tanto as forças miméticas como normativas apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa com a relevância atribuída pelos gestores de RH às atividades de RH e às ações de capacitação. Contudo, não houve correlação estatisticamente significativa entre as forças coercitivas e os indicadores de discurso.

Observe-se que não houve correlação estatisticamente significativa entre o indicador de resultados e a influência das forças isomórficas, sejam elas sobre a política ou sobre as práticas de recursos humanos (Tabelas 29 e 30).

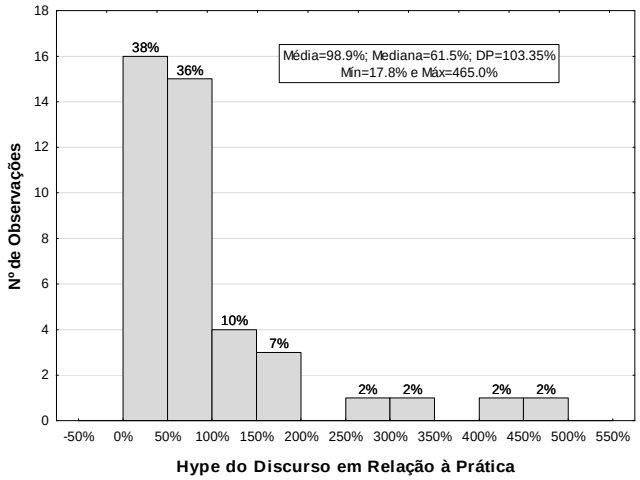
4.1.10 *Hype*, caracterizando a efusão do discurso

A partir desta seção (como mencionado na Seção 3.4.1.3) a discrepância entre o discurso e a prática será chamada de *hype*, uma forma de ressaltar essa efusão exagerada do discurso em comparação à prática.

4.1.10.1 *Hype* do discurso em relação à prática

A discrepância média entre o discurso e prática na amostra estudada foi de 98.9% (Mediana=61.5%, Moda=múltipla e DP=103,35%), variando entre o mínimo de 17.8% e o máximo de 465%.

Gráfico 1 (4): H*ype* do discurso em relação à prática



4.1.10.1 Condicionantes

Perfil do gestor

A tabela abaixo mostra as correlações entre as variáveis que compõem o perfil do gestor de RH e o *hype*.

Tabela 31 (4): Correlações de *Spearman* entre o perfil do gestor de RH e o *hype* (n=42)

Perfil	Rho	r^2	t(N-2)	p
Idade	-0.26	7%	-1.696	0.10
Nível de instrução	-0.06	0%	-0.387	0.70
Remuneração	-0.29	8%	-1.896	0.07
Experiência no setor público	-0.11	1%	-0.676	0.50
Experiência no órgão	**-0.32**	**10%**	**-2.166**	**0.04**
Experiência na área de RH	-0.11	1%	-0.702	0.49
Experiência na função de gestor de RH	-0.08	1%	-0.525	0.60

A experiência do gestor de recursos humanos no órgão apresentou uma correlação negativa, estatisticamente significativa, com o *hype*.

O sexo do gestor de recursos humanos não apresentou relação estatisticamente significativa com o *hype*. O mesmo ocorre com a área da formação acadêmica (graduação e pós-graduação).

Perfil da instituição

As variáveis que compõem o perfil das instituições participantes da pesquisa não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o *hype*.

Equipe e público interno

Dentre as variáveis que caracterizam a equipe e o público da área de recursos humanos, a qualificação da equipe apresentou uma correlação negativa e estatisticamente significativa com o hype.

Tabela 32 (4): Correlações de *Spearman* entre o perfil da equipe de RH, do público interno e o *hype*

Características	n	Rho	r^2	t(N-2)	p
Tamanho da equipe de RH	42	-0.25	6%	-1.634	0.11
Tamanho da equipe de capacitação	42	-0.30	9%	-1.968	0.06
Tamanho do público	42	-0.28	8%	-1.862	0.07
Qualificação da equipe	41	**-0.62**	**38%**	**-4.872**	**<.01**

Assim, quanto mais qualificada a equipe de RH menor o *hype*, ou seja, menor a discrepância entre o discurso e a prática.

Gestão estratégica

O *hype* apresentou uma associação estatisticamente significativa com o fato de a instituição apresentar ou não uma gestão estratégica de recursos humanos. As instituições nas quais os gestores afirmaram não ter uma gestão estratégica de recursos humanos apresentaram um *hype* maior.

Tabela 33 (4): O *hype* em função da gestão de RH

	Gestão estratégica (n=16)		Gestão não estratégica (n=26)		Mann-Whitney U	
	Média	DP	Média	DP	z	p
Hype	**54%**	**0.29**	**127%**	**1.22**	**-2.215**	**0.03**

A posição hierárquica da área de RH, o tipo de resposta às demandas e a margem de manobra da área não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o *hype*.

4.1.10.2 Correlação do *hype* com o indicador de resultados

A discrepância entre o discurso e a prática (*hype*) não apresentou correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados.

Tabela 34 (4): Correlações de *Spearman* entre o indicador de resultados e o *hype* (n=42)

Indicador	Rho	r^2	t(N-2)	p
Resultados	-0.26	7%	-1.674	0.10

4.1.10.3 Correlação do *hype* com as forças isomórficas

A discrepância entre o discurso e a prática (*hype*) apresentou uma correlação negativa e estatisticamente significativa com as forças isomórficas que atuam sobre as práticas cotidianas de recursos humanos (a partir de agora denominadas forças isomórficas técnicas).

Tabela 35 (4): Correlações de *Spearman* das forças isomórficas com o *hype* (n=42)

Forças Isomórficas	Rho	r^2	t(N-2)	p
Políticas	-0.22	5%	-1.393	0.17
Técnicas	**-0.38**	**14%**	**-2.595**	**0.01**

Portanto, quanto maior a influência das forças isomórficas técnicas, menor a discrepância entre o discurso e a prática.

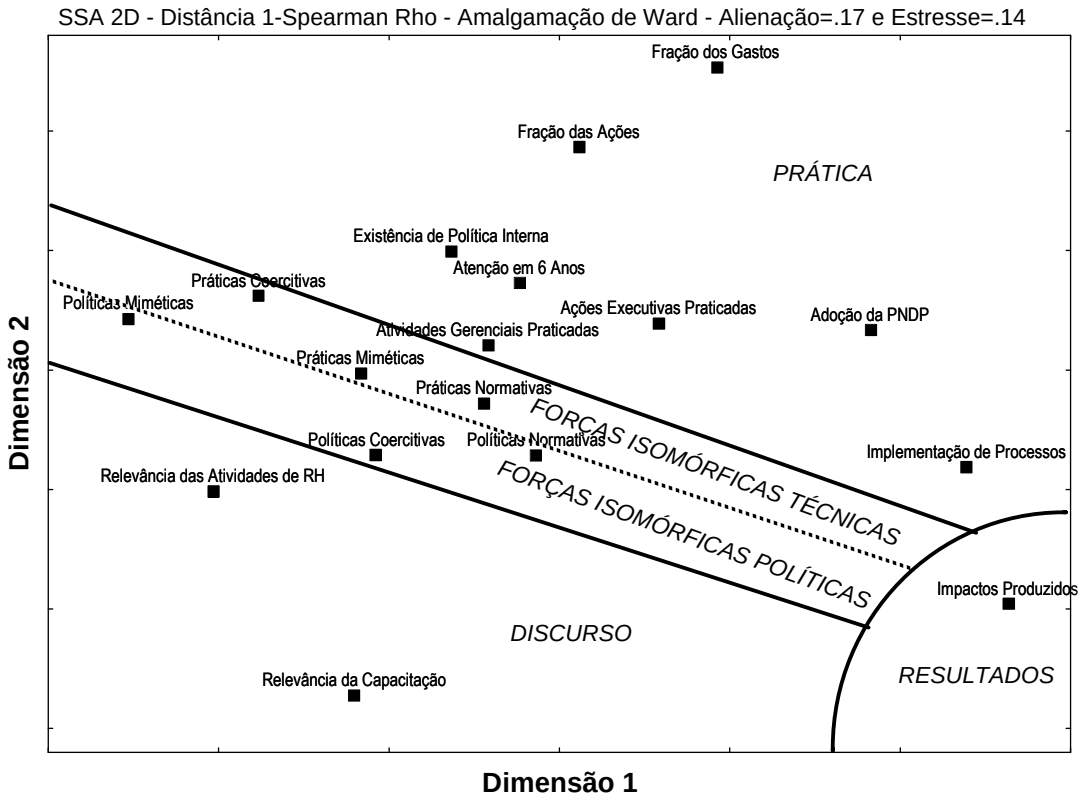
4.1.11 Confrontação da hipótese

Nesta seção, os estudos estatísticos terão como objetivo focar especificamente nas questões diretamente relacionadas à hipótese defendida nesta pesquisa (H - As pressões institucionais atuam de forma diferente sobre discurso e prática) e nos pressupostos nos quais a hipótese está apoiada.

4.1.11.1 Relação entre as práticas, discurso, forças isomórficas e resultados

Foi utilizada a técnica de escalonamento multidimensional (SSA) para analisar as inter-relações entre as variáveis que integram os indicadores de práticas, de discurso, das forças isomórficas e de resultados (Gráfico 2). O escalograma obtido na análise multidimensional mostrou-se estatisticamente aceitável (Alienação =.17 e Estresse =.14).

Gráfico 2(4): Escalograma 2D das variáveis que integram os indicadores de Práticas, Discurso, Forças Isomórficas e Resultados



O escalograma foi divido em facetas com o objetivo de melhor compreender o fenômeno, à luz do arcabouço teórico estudado, e explicar a aglutinação natural e as dissimilaridades (distâncias) entre essas variáveis. Assim, no escalograma acima podem ser visualizadas quatro facetas, conforme a aglutinação das variáveis. São elas a Prática, as Forças Isomórficas, o Discurso e os Resultados.

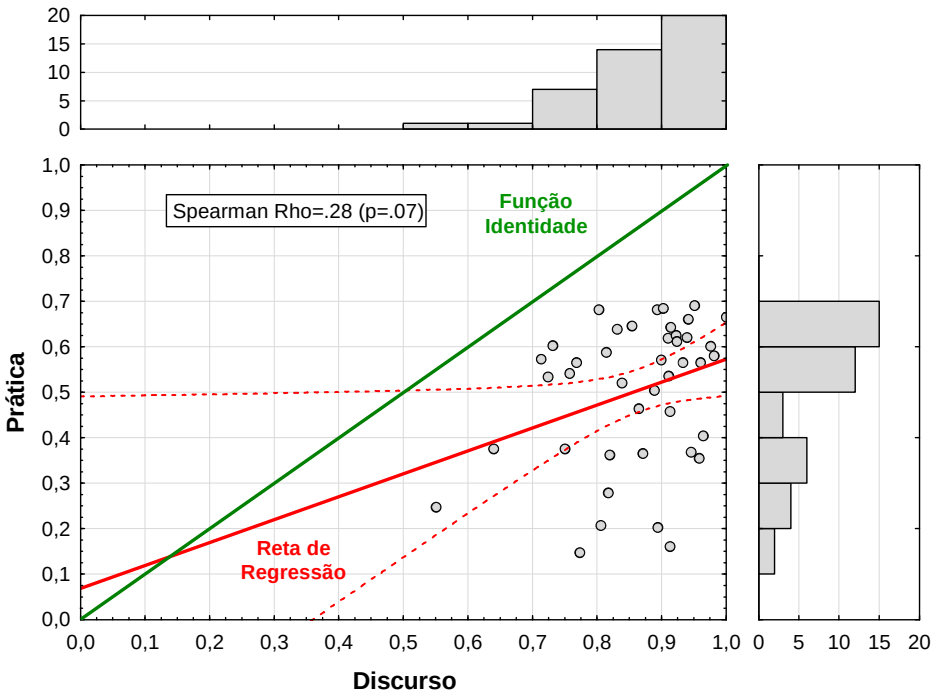
Observe-se, no entanto, que as forças isomórficas, embora estreitamente relacionadas entre si, são discerníveis, no que se refere à ação da sua influência. Assim, a faceta Forças Isomórficas foi dividida em Forças Isomórficas Políticas e Forças Isomórficas Técnicas. Enquanto as Forças Isomórficas Políticas mostram-se mais relacionadas com o Discurso, as Forças Isomórficas Técnicas mostram-se mais relacionadas com a Prática.

4.1.11.2 A relação discurso e prática

Foi realizado um estudo de regressão linear com o objetivo de verificar a relação entre o discurso e a prática na área de RH, expressa no diagrama de dispersão abaixo (Gráfico 3).

O diagrama de dispersão mostra que quando a frequência do discurso é baixa a diferença em relação à prática é pequena, mas essa diferença vai aumentando à medida que o discurso vai ficando mais intenso. A discrepância é tão maior, quanto mais intenso é o discurso.

Gráfico 3 (4): Diagrama de dispersão da relação discurso e prática



Observe-se ainda que o gráfico de barras acima do diagrama de dispersão apresenta a distribuição do discurso, enquanto que o gráfico de barras à sua direita apresenta a distribuição da prática. Enquanto no primeiro os níveis mais altos do discurso são os mais frequentes, ou seja, o discurso é intenso, no segundo a prática apresenta um limite, o que não ocorre com o discurso. O discurso, portanto, é mais efusivo que a prática.

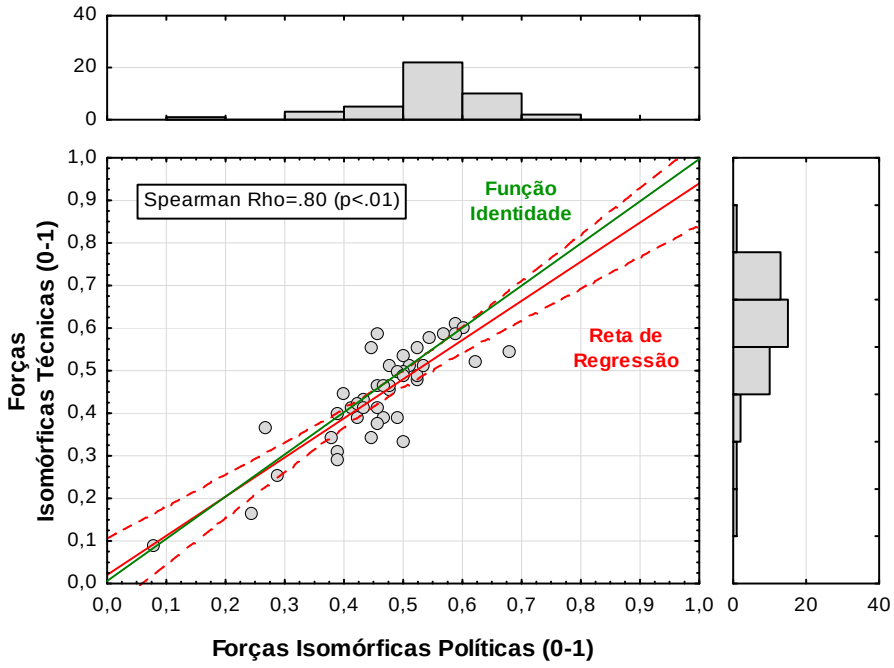
4.1.11.3 As forças isomórficas e suas relações

A relação entre as forças isomórficas

O diagrama de dispersão abaixo analisa a relação entre a influência das forças isomórficas políticas e a influência das forças isomórficas técnicas.

A análise dessa relação mostra que as forças isomórficas que atuam sobre as práticas do dia-a-dia e as forças isomórficas que atuam sobre a definição de políticas são mais consistentes que dissonantes.

Gráfico 4 (4): Diagrama de dispersão da relação entre as influências das forças isomórficas técnicas e políticas



Observe-se, inclusive, que a função identidade encontra-se dentro da margem de erro.

A relação das forças isomórficas com o discurso e a prática

Com o objetivo de simplificar o estudo das correlações entre os indicadores de prática, discurso, forças isomórficas e resultados, optou-se por condensar as variáveis que integram os indicadores de prática, de discurso e das forças isomórficas, conforme já explicado na seção 3.4.1.3.

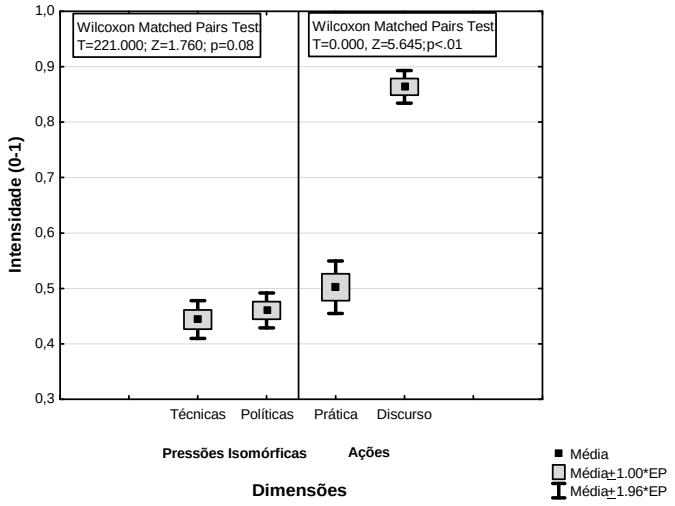
A análise da correlação entre os indicadores de pressões isomórficas com os indicadores de prática e de discurso mostra uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre eles. Observe-se, que a correlação das pressões isomórficas políticas é mais forte com o indicador de discurso, enquanto a correlação das pressões isomórficas técnicas é mais forte com o indicador de prática.

Tabela 36 (4): Correlações de *Spearman* dos indicadores de pressões isomórficas políticas e técnicas

Pressões isomórficas	Discurso		Prática	
	Rho	P	Rho	p
Políticas	**0.45**	**<.01**	**0.51**	**<.01**
Técnicas	**0.41**	**0.01**	**0.59**	**<.01**

O Diagrama de Box & Whisker abaixo (Gráfico 5) permite a visualização do grau de intensidade com que ocorreram as pressões isomórficas, o discurso e a prática.

Gráfico 5 (4): Intensidade das pressões isomórficas, discurso e prática



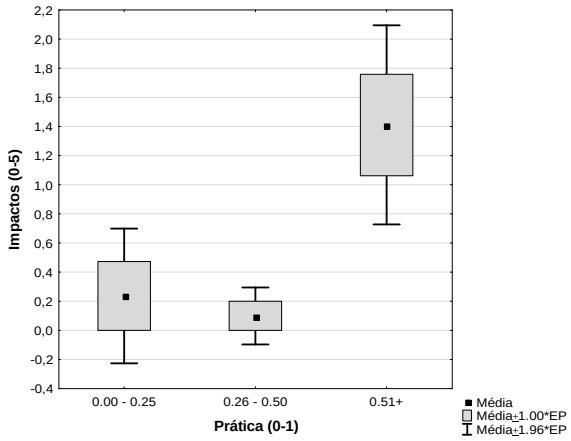
Enquanto as pressões isomórficas apresentam graus de intensidade muito próximos, o discurso se destaca em relação à prática, apresentando uma intensidade bem maior, sendo essa diferença estatisticamente significativa.

4.1.11.4 A relação das pressões isomórficas, das práticas e do discurso com os resultados

Ao analisar a relação entre as pressões isomórficas, o discurso e a prática com o indicador de resultados (os impactos da implantação do modelo de gestão por competências), observa-se que: as pressões isomórficas não apresentam correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados (ver Tabelas 29 e 30); alguns indicadores de prática apresentam correlações positivas e estatisticamente significativas com o indicador de resultados (ver Tabela 24); os indicadores de discurso não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados (ver Tabela 24).

O Diagrama abaixo (Gráfico 6) permite a visualização da relação entre os indicadores de prática e de resultados. Embora essa relação não seja linear, observa-se que a média dos impactos decorrentes do modelo de gestão por competências é maior à medida que a média da prática aumenta.

Gráfico 6 (4): Relação entre os indicadores de prática e resultados



4.2 Estudo qualitativo

O estudo qualitativo teve como objetivo complementar os achados quantitativos, trazendo à tona, principalmente, detalhes sobre a relação entre o discurso e a prática na gestão de recursos humanos nas instituições públicas federais que integram o SIPEC e sobre o papel das forças isomórficas nessa área, contribuindo assim para uma maior compreensão do fenômeno estudado.

Foram realizadas entrevistas com gestores de recursos humanos de onze instituições que participaram da fase quantitativa desta pesquisa (Apêndice H).

Com o objetivo de manter a confidencialidade das informações fornecidas pelos participantes, optou-se por identificar as instituições e seus respectivos gestores por caracteres do alfabeto, seguindo a ordem cronológica da realização das entrevistas.

Na instituição D a entrevista foi feita com três gestores, por sugestão dos entrevistados, considerando que a estrutura de recursos humanos está vinculada a diretorias distintas. Assim, procurou-se obter uma visão integrada das áreas de administração, gestão e desenvolvimento de pessoal dessa instituição.

O estudo qualitativo gerou as seguintes categorias: perfil da amostra, influências das forças isomórficas, margem de manobra, agência humana, gestão estratégica, discurso e prática (alinhamento institucional) e sustentabilidade organizacional.

4.2.1 Perfil da amostra

4.2.1.1 Perfil das instituições

Participaram do estudo qualitativo onze instituições, estando essas distribuídas entre os ministérios da Educação, da Saúde, do Planejamento, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário.

Quanto à distribuição regional dessas instituições, cinco estão localizadas no Centro-Oeste, quatro estão localizadas no Nordeste, uma no Sul e uma no Sudeste.

As instituições participantes apresentaram o número médio de 3.342,18 servidores, com o mínimo de 211 e o máximo de 11.026 de servidores.

Quadro 10 (4): Perfil das instituições do estudo qualitativo

Instituição	Natureza	Quadro de pessoal
A	Fundação	472
B	Autarquia	1.896
C	Autarquia	3.329
D	Fundação	355
E	Fundação	11.026
F	Autarquia	211
G	Autarquia	3.263
H	Autarquia	889
I	Autarquia	5.752
J	Fundação	8.586
K	Autarquia	985

Das onze instituições, apenas as instituições B e I indicaram no estudo quantitativo ter

implantado o modelo de gestão por competências.

4.2.1.2 Perfil dos gestores

Entre os gestores foram entrevistados 4 homens e 9 mulheres, com idade média de 48 anos e tempo médio no serviço público de 23 anos.

A maioria dos entrevistados tem formação na área das Ciências Sociais Aplicadas e possui curso de pós-graduação, conforme quadro abaixo:

Quadro 11 (4): Perfil dos gestores de recursos humanos entrevistados

Gestor		Sexo	Idade	Área da Graduação	Pós-Graduação	Experiência no serviço Público (anos)
A		M	65	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	35
B		F	53	Ciências Humanas	Mestrado	31
C		F	48	Ciências Sociais Aplicadas	Mestrado	29
D	D_1	F	58	Ciências Humanas	Especialização	33
	D_2	F	39	Ciências Sociais Aplicadas	Mestrado	6
	D_3	F	32	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	7
E		F	37	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	11
F		M	53	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	30
G		F	36	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	8
H		M	55	Ciências Sociais Aplicadas	Especialização	31
I		F	69	Ciências Sociais Aplicadas	--	40
J		M	48	Ciências Humanas	--	27
K		F	32	Ciências Sociais Aplicadas	Mestrado	6

4.2.2 Influências das forças isomórficas

Ao descreverem sobre de onde provêm as influências, demandas e/ou pressões por mudanças na área de recursos humanos, é possível identificar na fala dos gestores de recursos humanos a influência de forças isomórficas na gestão de recursos humanos das instituições, com uma clara prevalência das forças coercitivas.

4.2.2.1 Forças isomórficas coercitivas

A pressão exercida pelos servidores, seja por meio do sindicato ou das associações de servidores, foi sem dúvida a força isomórfica mais presente na fala dos gestores de recursos humanos e a imediatamente citada pelos gestores A, B, C, D_2, D_3, F e I.

Ao serem questionados sobre as pressões por mudanças os gestores mencionaram que “a gente sente a pressão por parte dos empregados, dos funcionários [...] da associação”

(gestor A); “eles são muito mobilizados” (gestora G); “basicamente provêm das entidades de representação” (gestora I); “a pressão que eu sinto é por parte dos servidores” (gestora D_3).

As gestoras B e C destacam os movimentos grevistas e suas pautas reivindicatórias como uma das forças que mais influenciam as mudanças na gestão de RH. “[...] durante os movimentos de greve tem uma pauta nacional e [...] uma pauta local. Essa pauta local possui demandas que são decorrentes de gestão de pessoas”, explica a gestora C. Já a gestora B ressalta a importância dos movimentos grevistas para uma gestão de recursos humanos mais transparente e participativa, fazendo com que a instituição sempre envolva o sindicado e a associação de servidores em comissões e grupos de trabalho que tratam das questões relacionadas à gestão de pessoas.

Enquanto alguns gestores destacam o papel determinante do Ministério do Planejamento e dos marcos legais na ação de recursos humanos (gestores A, G, H, J e K),

> [...] a nossa legislação, que regula o nosso setor, é toda do Ministério do Planejamento [...] a gente segue em princípio tudo o que o Ministério manda a gente fazer (gestor A),
>
> [...] o Ministério tem feito um trabalho muito interessante de subsidiar os órgãos, de puxar essa discussão [sobre o modelo de gestão por competências], de fomentar que isso acontecesse nas instituições [...] (gestora G),
>
> [...] as mudanças [na gestão de recursos humanos] têm ocorrido pela legislação, com a instituição de políticas de gestão de pessoal [...] (gestor J),

outros minimizam essa influência, explicando que “eles jogam a legislação, mas fica muito a critério dos órgãos, [...] um exemplo é a gestão por competências... está lá no decreto [5.707/06] e nem todo órgão está trabalhando com isso” (gestora B). A gestora E concorda que apesar “dos instrumentos legais [...][a posição do governo federal] fica muito só na teoria e no discurso”.

Os gestores A, B e D_1 destacam a influência dos órgãos de controle e suas auditorias. A gestora B considera que as auditorias exercem uma pressão para a aplicação da lei maior do que o próprio legislador, que é o Ministério do Planejamento. Contudo, observou-se que em alguns casos as instituições apenas justificam o não cumprimento da legislação:

> Eles [órgãos de controle] perguntam se a gente adota o modelo previsto no decreto [5.707/2006] e perguntam, se não adota, o porquê não adota. E aí eu respondi o que respondi para você: porque a gente não tem fôlego, falta qualificação do quadro, falta gente para dar conta de mais isso, quando todo mundo já está assoberbado de coisas (gestora C).

Os gestores também reconhecem a pressão da sociedade por uma gestão mais transparente (gestora D_1) e estratégica (gestora C). “A gente sente isso como uma demanda

social, não aparecendo diretamente de dentro da instituição, mas estando antenado com o que está acontecendo com o mundo real aí fora", explica a gestora C.

4.2.2.2 Forças isomórficas miméticas

Embora de forma discreta, também se constatou a presença de forças isomórficas miméticas influenciando a ação de recursos humanos.

Essa influência pode ser observada nas falas do gestor H – "A gente se espelha sim em experiências de outros institutos" – e do gestor K: "as pressões vêm [...] de outras instituições que têm o mesmo perfil e que estão desenvolvendo essas mudanças [na área de recursos humanos]".

A gestora C também admite que "sempre que a gente tem alguma instituição parceira ou que tenha estrutura parecida com a nossa [...] a gente busca modelos" [de gestão de pessoas nessas instituições].

Os gestores ressaltam, também, a influência de servidores que conhecem ou vivenciaram experiências exitosas, inovadoras ou práticas diferentes de gestão de RH em outras instituições e cobram essas mudanças em seus órgãos (gestores D_2, D_3, E e K). Observou-se que servidores influenciam as ações de recursos humanos ao trazerem experiências de outras instituições públicas ou do setor privado nas quais já trabalharam. "São pessoas que têm outra visão da área de recursos humanos e que cobram atitude, cobram decisões", explica a gestora E, ao afirmar que sente mais pressão dos servidores do que do próprio governo para implementar mudanças na gestão de recursos humanos.

4.2.2.3 Forças isomórficas normativas

A participação em eventos que reúnem dirigentes de recursos humanos, a exemplo dos encontros promovidos pelo Ministério do Planejamento e pela Comissão Nacional de Dirigentes de Pessoal e de Recursos Humanos (este último reúne os institutos federais de ensino), parece promover a integração dos dirigentes de RH e a reflexão e discussão sobre as práticas e as políticas de recursos humanos, contribuindo para difundir experiências inovadoras ou de sucesso e padronizar práticas, bem como compartilhar a interpretação da aplicação da legislação (gestores D_1, G e H).

O gestor H, que participa (como gestor e como consultor) de um fórum que reúne

dirigentes de RH, explica que esse tipo de evento tem ajudado

> não só a interpretar a aplicação da legislação, a consolidar e a padronizar procedimentos, mas também a incorporar novas experiências, e nós temos fomentado isso. Em todo fórum tem pelo menos duas apresentações de experiências inovadoras ou experiências de sucesso de algum instituto.

A qualificação profissional, por meio da participação em eventos de capacitação, também é mencionada pelos gestores, pois "proporciona atualização e antecipa tendências, favorecendo os mecanismos de mudança" (gestor J). A participação em cursos promovidos pela ENAP e pelas universidades também é citada como oportunidades de conhecer experiências de outros órgãos, fazer contatos e promover palestras internas com profissionais dessas instituições, com objetivo de conhecer as tendências na área (gestora G).

Foi mencionado ainda, no caso dos institutos federais de ensino e universidades, que a existência de um programa de capacitação tem rebatimento em um dos itens considerados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) na avaliação dos cursos, contribuindo para que essas instituições mantenham programas de incentivo à capacitação de seus docentes (gestor H).

4.2.3 Margem de manobra

Ao discorrerem sobre a margem de manobra da área, alguns gestores afirmam que há margem para apresentar propostas e para conciliar os interesses institucionais (gestor A, B, E, I, G, J), considerando os limites impostos pela legislação. A gestora E esclarece que "tem que ser muito criativo para conseguir pensar em soluções que não firam a legislação a qual a gente está submetida" enquanto a gestora D_1 busca "encontrar brechas" na legislação para ampliar a margem de ação da área. A gestora B parece atuar de forma menos reativa: "[...] primeiro a gente faz [...] o que a gente acha que é certo [...] depois eu vou lá e pego o que eles mandam fazer e a gente faz as adequações de forma que aconteça o deles também... mas o foco é nosso".

A gestora B chama a atenção para o caráter padronizador da legislação, a exemplo da legislação que trata de avaliação de desempenho, e já estabelece os fatores a serem avaliados, e o fato do Ministério do Planejamento introduzir a gestão por competências no setor público federal com o foco apenas na capacitação:

> ele [o Ministério do Planejamento] começa a me colocar numa caixinha [...] nem sempre aquilo que ele definiu lá [na legislação] como padrão cabe aqui dentro [da instituição] [...] isso dificulta [...] mas tenho que me adequar. [...]

> isso é que é difícil, quando o Ministério do Planejamento já vem com uma cartilhinha pronta, como se todo órgão fosse igual.

É interessante registrar que ao mesmo tempo em que a legislação é colocada como um limitador da ação de recursos humanos, muitos gestores destacam o seu papel habilitador e legitimador. A gestora C esclarece que "quando a legislação exige, fortalece o nosso pedido" ao tempo em que o gestor A é bem categórico: "[...] a gente tem argumento para colocar em funcionamento alguma coisa, entendeu? Porque tem base legal para falar [...] então eu me escudo no decreto, na legislação".

As gestoras B e G esclarecem que muitas vezes a área de recursos humanos vem tentando implantar ações, mas que de fato só consegue chamar a atenção da diretoria quando o Governo legisla sobre o assunto:

> [...] aquele decreto [Decreto nº 5.707/2006], sabe o que ele ajuda na verdade? Só em ter escrito ali a questão da gestão por competências isso já dar força para a gente trazer para dentro do órgão. Quando eu comecei a falar em gestão por competências aqui nem tinha decreto [...] o tanto de tempo que eu estou tentando convencer. Quando você coloca no decreto aí já muda, respalda a gente diante do corpo gestor do órgão, [...] eu vejo que quando não é uma necessidade legal é muito mais difícil convencer (gestora B).

> A gente sempre usa como modelo [orientador da ação] a legislação vigente, é sempre muito bom quando emanam orientações do [Ministério do] Planejamento [...] acho que reforça junto à direção [da instituição] a importância. [...] isso fortalece para que a gestão de pessoas tenha maior espaço dentro do planejamento da diretoria, dentro dos recursos da diretoria e dentro das pessoas da diretoria para implantar (gestora G).

Contudo, a autonomia e o poder de decisão da área de recursos humanos ainda são pequenos. Na sua grande maioria, não há autonomia para implantar essas propostas, segundo os gestores, em função principalmente da posição da área de recursos humanos na estrutura organizacional, já que as propostas estão sujeitas à aprovação das instâncias superiores das instituições (gestores A, B, C, D_1, D_2, D_3, E, F, G e I).

A falta de tempo e a equipe reduzida também foram citadas por alguns gestores (D_2 e G) como justificativas para não usarem a margem de manobra. "O que eu acho que acontece muito é que a gestão de pessoas as vezes não faz mais porque ela tem limitação principalmente no quadro de pessoal", justifica a gestora G. Observou-se inclusive, que a instituição chega a devolver recursos destinados a programas voltados para a gestão de RH:

> tem uma margem [de manobra] que muitas vezes a gente não aproveita por falta de tempo [...] todo ano a gente devolve [recursos destinados a programas de qualidade de vida e promoção da saúde do servidor] e tem que justificar o porquê não usou, porque a gente não estava com tempo para isso [...] a gente tem uma margem para atuar em algumas frentes, mas não atua

> por isso, porque não tem tempo nem pessoas para agir (gestora D_2).

4.2.4 Agência humana

O que se constatou nas entrevistas foi que os gestores de recursos humanos têm baixo poder decisório nos processos estratégicos das instituições, principalmente por não fazer parte dos fóruns colegiados das instituições. Essa área de forma geral não tem assento nos fóruns colegiados da instituição e não participam diretamente das decisões estratégicas (gestores A, B, C, D_1, D_2, D_3, E, F, G e I).

No caso das universidades e institutos federais de ensino parece haver uma tendência de que essa área ganhe destaque sendo alçada ao *status* de pró-reitoria (o que garante acesso aos principais conselhos/colegiados da instituição) ou diretoria sistêmica (com vínculo imediato à reitoria da instituição), alcançando consequentemente uma maior participação na gestão estratégica da instituição e na definição de políticas (gestores C, H e K).

Os gestores citam ocasiões em que só tomam conhecimento de ações que dizem respeito diretamente à gestão de pessoas no momento de operacionalizá-las, a exemplo de reestruturações que implicam na redução do quadro de cargos em comissão: “[...] essa nova reestruturação que teve o ano passado [...] nada passou por recursos humanos (gestora D_3), [...] a gente ficou sabendo no momento de fazer as portarias (gestora D_2) [...], fazer os apostilamentos e fazer as portarias de nomeação e exoneração” (gestora D_3).

Quando a área é chamada a participar do processo decisório normalmente trata-se de questões legais: “eles olham a gente como se fosse um cartório [...] [para dizer o que] é legal, não é legal [...] [para] a gente ver se está na norma ou não está [...] a gente se posiciona sobre o aspecto legal [...] mas a gente não influencia na definição de políticas de treinamento” (gestor A).

Muitas decisões que afetam a gestão de recursos humanos são tomadas no âmbito estratégico das instituições sem que a área seja consultada:

> a gente só é comunicada depois do que foi decidido e meio que tem que se virar para atender sem que a gente tivesse sido ouvida se aquela decisão que foi tomada é a mais adequada, é a mais acertada, é possível de ser executada (gestora E).

Essa mesma gestora lembra que o projeto de implantação do modelo de gestão por competências na sua instituição foi planejado por outra coordenação e por uma consultoria externa. Quando a área de recursos humanos foi envolvida nesse processo a metodologia já estava escolhida. A gestora esclarece que esse projeto não chegou a ser executado, pois o

modelo desenvolvido não se mostrou exequível.

O fato de não participar das decisões estratégicas por vezes gera situações nas quais a área de recursos humanos é chamada para “arrumar uma solução para um problema que foi criado por normas mal pensadas ou por concessões mal feitas” (gestor A), ou seja, para remediar as decisões tomadas (gestores A e E).

Contudo, alguns gestores reconhecem a importância da iniciativa de quem dirige a área: “Eu não posso colocar a culpa na alta direção, também a gente está sempre um pouco atrás, entendeu? O RH está sempre a reboque, ora por conta de pessoas, ora por conta de iniciativa. [...] tem margem e a gente precisa exercer o domínio pessoal da gente” (gestor A). A gestora C acredita que “tem muito mais a ver com o jeito de colocar [as propostas] do que com o projeto em si. Aí tem que saber [...] a hora de tirar e a hora de por... a hora que vai por aqui ou vai por ali... qual o momento mais apropriado”. Mais adiante a gestora C acrescenta: “temos que nos tornar estratégicos, isso sim tem muito a ver com o perfil de quem está na equipe, de avançar nessa direção”.

Essa mesma gestora lembra que ao assumir o então departamento de recursos humanos, doze anos atrás, representou uma quebra de paradigma na instituição, pois até então esse cargo sempre tinha sido ocupado por homens, com formação em contabilidade. Ao longo de sua gestão o departamento foi transformado em diretoria de gestão de pessoas, e atualmente a gestora está empenhada em comprovar que a área tem perfil de pró-reitoria. A gestora C esclarece que essa evolução tem a ver com o seu perfil: “eu acho que tem muito mais a ver com o meu perfil, porque, assim, boa parte da equipe [de RH] já estava aqui”.

4.2.5 Gestão estratégica

4.2.5.1 Compreensão do que é uma gestão estratégica de recursos humanos

Ao serem solicitados para descrever o que considera uma gestão estratégica de recursos humanos esse conceito foi associado à posição hierárquica da área – diretamente vinculada à presidência da instituição – (gestores A e E); à existência de um planejamento que oriente a ação de RH (gestoras D_1 e D_2); ao alinhamento com o planejamento estratégico da instituição (gestores B, G, I, J e K); à existência de um plano de capacitação e de olhar o servidor como ser humano, preocupando-se com o seu bem estar no trabalho (gestor F); à participação nas

decisões estratégicas (gestora C); e ao dimensionamento correto e desenvolvimento do quadro de pessoal e à assistência integral ao servidor (gestor H).

4.2.5.2 Operacional x estratégico

Ao serem questionados sobre as atividades que mais ocupam o seu tempo, em sua maioria os gestores de recursos humanos apontaram atividades essencialmente operacionais (gestores A, C, D_2, D_3, E, G, H e I) tais como: atendimento às demandas judiciais, resposta às demandas dos órgãos de controle, pagamento, férias, aposentadoria, operação do SIAPE, movimentação de pessoal, nomeações e questões relacionadas a plano de saúde e concursos.

A gestora D_2 esclarece que as atividades operacionais ocupam de tal forma o tempo que não há espaço para uma ação mais estratégica, inovações e reflexão sobre a prática:

> Tem muitas ideias que a gente [...] gostaria de levar à frente, mas não tem tempo, porque têm algumas demandas relativas ao dia a dia do departamento de pessoal, de pagamentos, que consomem uma boa parte do nosso tempo. [...] como a gente está muito envolvida com o operacional não sobra tempo para questionar algumas práticas [já consolidadas]. Então em muitos casos acontece que... já que está funcionando dessa forma, continua-se assim mesmo.

Alguns gestores chamam a atenção para dois tipos de atividades que têm demandado muito tempo dos gestores e que não podem ser delegadas em função da autoridade conferida pelo cargo que ocupam. São as demandas judiciais, decorrentes de causas ganhas pelos servidores na justiça federal e as demandas decorrentes das auditorias realizadas pelos órgãos de controle (gestores A, C, E, H e I).

> Deixa eu te dizer que não é gestão de pessoas [a atividade que tem exigido maior dedicação], é ser despachante dos órgãos de controle. Então as vezes eu fico bastante frustrada porque eu tenho que gastar mais tempo respondendo TCU, CGU, Ministério Público, demandas judiciais do que fazendo gestão de pessoas (gestora C).

A gestora C se exaspera com as demandas que são colocadas para a área: “quando eu estou lá [nas reuniões e encontros nacionais] e ouvindo a pessoa de planejamento [Ministério do Planejamento] falando tudo o que se espera de RH eu fico pensando assim – meu Deus, mas a que horas? A que horas? Porque se eu tenho que homologar a folha de pagamento, a que horas eu vou fazer o resto?” e lembra a frase de um novo integrante da equipe de recursos humanos sobre o cansaço visível da equipe de RH: “nós estamos sempre cansados porque nós cumprimos prazos”.

Ao mesmo tempo em que alguns gestores reconhecem ações por parte do governo

federal voltadas para uma gestão mais estratégica de recursos humanos (gestores G e F)

> o Ministério do Planejamento tem feito [...] um trabalho muito interessante de subsidiar os órgãos, de puxar essa discussão, de fomentar que isso aconteça nas instituições (gestora G).

outros gestores reclamam que o que o Ministério do Planejamento de fato exige da área de RH são ações operacionais (gestores A, C e F). "É uma visão muito burocrática de pessoal [...] e cartorial", desabafa o gestor A. A gestora C esclarece que "[no Ministério do Planejamento] discursa-se uma coisa, mas na prática exige-se realmente administração de pessoas".

> O que eu percebo vindo do Ministério do Planejamento, por exemplo, é [...] ali é totalmente administração de pessoas. Eu não vejo por parte do Ministério do Planejamento que o RH seja estratégico. O que nós fazemos com o Planejamento é administração de pessoas. E eles se quer nos dão ferramentas para que a gente se torne estratégico (gestora C).

Um agravante que parece contribuir para esse foco no operacional por parte dos gestores é a rotatividade de pessoal na área de recursos humanos, a falta de capacitação da equipe e o quadro reduzido de pessoal (gestores C, D_1, D_2, D_3, G, H e K) o que tem sido inclusive, na percepção dos gestores, um empecilho na implementação do modelo de gestão por competências (gestores A, C, H, K):

> Tem muito trabalho e pouca gente para realizar [...] é preciso ter um controle muito grande para não se desesperar com a quantidade de processos que vai subindo na mesa e você não dá conta. [...] A gente tem tão pouca gente que a parte estratégica e a parte operacional se confundem (gestora D_2).

> [...] um dos pontos cruciais [para a não implantação do modelo de gestão por competências] é a falta de pessoal e falta de interesse na capacitação nessa área (gestora K).

> Não implantamos [o modelo de gestão por competências]. [...] o maior motivo de não levar o assunto avante é falta de pessoal para fazer [...] não é real, não tem como dar conta disso (gestora C).

A gestora E chama a atenção para a contradição entre o discurso e a prática da diretoria da instituição quanto à importância estratégica da área de recursos humanos:

> [há] um discurso por parte da direção atual, que diz que considera que a área de recursos humanos deve ser estratégica, que precisa mudar inclusive a estrutura, mas fica só no discurso. [...] Mas a gente não consegue implementar nenhuma ação para que isso deixe de ser só um discurso e passe a ser uma prática. [...] quando a gente leva para o conselho diretor eles negam, [...] é frustrante para a gente: você ouvir um discurso de que é importante, mas na hora que você propõe alguma coisa efetivamente você não consegue levar à frente.

4.2.6 Discurso e prática (alinhamento institucional)

Embora nas suas falas os gestores destaquem que a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) tem orientado a gestão de recursos humanos na instituição e que há uma preocupação de que haja um alinhamento entre a política interna e as práticas de RH com a PNDP, a grande maioria dos entrevistados ainda não tem o modelo de gestão por competências como instrumento orientador das ações de capacitação na instituição e sequer chegaram a mapear as competências.

O gestor H informa que "cada vez mais a gente vai se adaptando e vai se inserindo nessa política do decreto capitaneada pela Secretaria de Gestão Pública [do Ministério do Planejamento] que eu acho que é um marco revolucionário em capacitação no setor público", mas sua instituição ainda está na fase de qualificação dos profissionais de RH em gestão por competências.

Ao ser questionada quanto ao alinhamento das ações de RH com a PNDP, a gestora G informa que "[...] a gente conseguiu sim [o alinhamento]" e explica que elabora o plano anual de capacitação e o relatório de execução do plano, contudo esclarece que "a gente não conseguiu mapear as competências", ação que deveria anteceder e subsidiar a elaboração do plano de capacitação.

A gestora D_1 concorda que é importante a capacitação com foco na gestão por competências e ao ser questionada se a PNDP orienta a gestão de RH na instituição a resposta inicial é "totalmente", mas imediatamente se corrige "na maioria sim", e ao longo da fala informa que o plano anual não é baseado em competências, o mapeamento das competências não foi feito e que a participação em ações de capacitação não é requisito para a promoção funcional. Enfim, a instituição não segue grande parte das diretrizes da PNDP.

Embora concorde que a PNDP está orientando a gestão de RH, que é muito interessante a aplicação do modelo de gestão por competências e que o "o nosso plano [de capacitação] [...] está todo baseado no Decreto [5.707/06)", o gestor F informa que ainda não tem o plano de capacitação concluído [só "um esboço"] e que esse é baseado em um levantamento de necessidades de treinamento, sem fazer qualquer referência durante a sua fala à incorporação da questão das competências.

Nas suas falas alguns gestores questionam o fato de o Ministério do Planejamento ter focado apenas nas ações de capacitação e ressaltam que pretendem adotar uma visão mais ampla, de modo que abranja os demais subsistemas de recursos humanos (gestores A, B, E e G): "eu acho que a gestão por competências com foco só em capacitação fica aquele plano

anual melhorado, não é? [...] eu acho que tem que entrar o modelo todo (gestora B)". A gestora E ressalta que "é preciso ter resultados para outras questões importantes dentro da área de recursos humanos". Mas todos são gestores de instituições que ainda estão em uma fase muito embrionária do processo.

De um modo geral constata-se que instituições têm respondido de forma lenta à PNDP, a gestora K lembra que o decreto que instituiu a PNDP é de 2006 "e até o momento ainda não adequamos a capacitação à visão da gestão por competências". As falas dos gestores mostram que as instituições estão em estágios distintos. Algumas instituições ainda estão em fase de planejamento (gestor G), capacitação da equipe em gestão por competências (gestor H), adequação do plano de capacitação ao modelo de gestão por competências (gestores F, K e D_1), mapeamento das competências (gestores A, B e J) ou mesmo retomada das iniciativas que foram suspensas (gestora E). Outros gestores reconhecem que ainda estão longe de implantar o modelo de gestão por competências (gestores C, D_2, e D_3).

As justificativas para a lentidão são variadas. Considerando que essa iniciativa implica em mudança de cultura os gestores E, F, H e I destacam a necessidade de o governo federal discutir com os órgãos o modelo de gestão por competências e de que essa discussão extrapole esse âmbito e os órgãos envolvam os servidores nesse processo: "No meu entender deveria ter havido muito antes uma sensibilização dos órgãos para preparar o pessoal para a gestão por competências... é isso que falta" (gestor H).

"Eu me preocupo até que ponto isso não é modismo, assim como já tivemos a reengenharia, tivemos a qualidade total, agora é a gestão por competências [...] inclusive eu ouvi na gestão anterior [da instituição], que isso era só um modismo" explica a gestora C e conclui que não tem uma equipe que possa implantar o modelo: "A gente já pensou nisso, mas a gente acabou vendo que não é real, não tem como dar conta disso". Essa mesma gestora levanta uma questão importante: o conceito de competências vai de encontro com a legislação que a instituição é obrigada a seguir, baseada na descrição de cargos, que, ainda segundo a gestora, está obsoleta. A gestora D_1 também abordou essa questão ao informar que a PNDP não é totalmente compatível com o plano de carreiras da sua instituição.

O falta de apoio da diretoria foi mencionada: "as pessoas [da diretoria da instituição] não veem isso como uma prioridade, como se fosse uma coisa importante, apesar de estar no decreto" explica a gestora D_1, que só conseguiu convencer seu superior após levá-lo a um evento do SIPEC: "porque é aquela coisa a gente vai sozinha, mas os gestores que estão acima de você não vão e aí não conseguem enxergar. Agora, quando vão e escutam os outros órgãos falando de uma determinada coisa aí: ah! Realmente é importante".

A questão da continuidade em função de mudança nos cargos de direção também foi apontada, tanto nas instituições como no próprio Ministério do Planejamento. O gestor F lembra que com a mudança de diretor em sua instituição o processo de implantação do modelo de gestão foi momentaneamente paralisado porque, consequentemente, houve mudança em outros níveis hierárquicos.

Já a gestora D_1 mostra-se preocupada com a reestruturação recente no Ministério do Planejamento. Com a criação da Secretaria de Gestão Pública, que incorporou as atividades das secretarias de Recursos Humanos e de Gestão, e a nomeação de novos gestores, as ações de acompanhamento da implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal nas instituições sofreram uma paralisação. A rede de desenvolvimento de pessoas, criada para acompanhar a implementação da Política nos órgãos federais, está suspensa e não se sabe se o relatório de execução do plano de capacitação referente a 2013, um dos instrumentos da PNDP, deve ser encaminhado pelas instituições.

> Não saiu nenhum documento extinguindo a rede, mas a rede não está atuante. [...] Não se fala no relatório. Tá um enigma, uma interrogação bem grande e todo mundo que eu contato: minha gente e aí? Como é que está? E a rede? Ninguém sabe. [...] Acho que a coisa está realmente em *stand by* (gestora D_1).

4.2.7 Sustentabilidade organizacional

Considerando que a sustentabilidade organizacional tem sido um tema emergente e recorrente nos estudos relacionados à gestão de pessoas, procurou-se investigar durante as entrevistas a opinião dos gestores sobre essa questão e as práticas que estão sendo desenvolvidas nessa área.

Nos depoimentos dos gestores de recursos humanos quanto às atividades relacionadas à sustentabilidade organizacional, observa-se que essa é uma área que começa a ser inserida nas instituições. Foram identificadas iniciativas relacionadas ao combate à homofobia, como a construção de banheiros unissex (gestora C), programas voltados para a inclusão social de portadores de necessidades especiais (gestor H), e para a questão ambiental, a exemplo de ações voltadas para a racionalização de energia e água, diminuição de uso de copos descartáveis e de papel, coleta de material reciclável, coleta seletiva de lixo (gestores A, C, D_2, D_3 e E), entre outros.

É importante esclarecer que essas iniciativas não tinham o envolvimento direto da área de recursos humanos. Em algumas instituições a área de recursos humanos colabora com

outras unidades organizacionais, mas na grande maioria são atividades desenvolvidas pela área de logística das instituições ou por unidades ou comissões específicas.

Contudo, os gestores reconhecem a importância do papel da área de RH nessas ações, principalmente por meio da ação de capacitação, como afirma a gestora K: “o papel da área de RH é importante considerando a necessidade de provocar esse despertar por parte dos servidores, o que pode ocorrer por meio das ações de capacitação e desenvolvimento”. Destacou-se também o papel dos gestores nesse processo e a importância de sua capacitação nas questões que envolvem a gestão da diversidade na instituição (gestora C).

Há ainda alguns gestores que incluem nessa categoria atividades mais recreativas, muitas vezes classificado-as como ações de qualidade de vida, tais como: comemoração de datas festivas, promoção de talento artístico, aulas de dança etc. (gestores A, D_1 e J).

5 Discussão

Neste capítulo são analisadas e discutidas as informações coletadas, estabelecendo um diálogo entre os achados nos estudos quantitativo e qualitativo e a literatura apresentada no Capítulo 2 desta tese.

5.1 Perfil do gestor de recursos humanos

Observou-se uma discreta predominância do sexo feminino (56%) entre os gestores entrevistados. Há um grau elevado de formação, pois 100% dos gestores são graduados, sendo que 86% desses têm pós-graduação, embora apenas 18% dessa pós-graduação ocorram em cursos de *stricto sensu*.

Há uma concentração das áreas de formação (graduação e pós-graduação) dos gestores de RH nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Essa concentração é compreensível pela tendência da área de envolver profissionais de Psicologia, Administração e Direito, áreas de conhecimento historicamente relacionadas ao desenvolvimento da gestão de recursos humanos (FISCHER, A. L., 2002; KAUFMAN, 2007; SAINSAULIEU; KIRSCHNER, 2006).

Trata-se de um grupo maduro, no que se refere à idade e experiência de trabalho no setor público. Os gestores apresentaram uma média de 48 anos (DP=12), com uma concentração de 70% da amostra na faixa etária acima de 40 anos. É significativa a experiência profissional desse grupo no setor público federal (M=21 anos, DP=12,6) e na área de recursos humanos (M=11 anos, DP= 9,42). Os respondentes atuam nas respectivas instituições pesquisadas há um tempo médio de 13 anos (DP=11,9), com um tempo médio de 5 anos (DP=5,9) de experiência na função de gestor de recursos humanos.

Sobre os gestores de recursos humanos, pode-se afirmar, portanto, que são servidores com grau elevado de formação, maturidade e experiência (no setor público, na área de RH e na função de gestor de RH).

Contudo, um aspecto chama a atenção: apenas 44% dos gestores de RH avaliaram seu conhecimento sobre o modelo de gestão por competências como bom e apenas 14% afirmaram ter um conhecimento elevado sobre o tema.

É importante lembrar que o conceito de gestão por competências vem sendo trabalhado no setor público federal desde 2000, embora de fato só tenha sido incorporado à administração pública federal direta, autárquica e fundacional em 2006, com a promulgação do Decreto nº 5.707/2006, como um referencial para a gestão de pessoas do setor público federal e com o objetivo de fortalecer a capacidade do serviço público (BRASIL, 2000b, 2002a, 2002b, 2006b, 2007, 2009b; CARVALHO et al., 2009; OCDE, 2010; PIRES et al., 2005).

Assim, considerando que os gestores de RH são os intervenientes nos processos de mudança na área e cabe a eles orientar e gerir a atuação da unidade, desenvolvendo suas políticas e coordenando suas práticas (BOON et al., 2009; GILL; MEYER, 2011), e lembrando que o Decreto nº 5.707/2006 determinava que nos dois primeiros anos de sua vigência os órgãos deveriam priorizar a qualificação dos profissionais de RH (sob a perspectiva da gestão por competências) (BRASIL, 2006b) esperava-se que esse percentual fosse maior.

5.2 Caracterização da gestão de recursos humanos

5.2.1 *Status*

O *status* da gestão de recursos humanos dentro de uma organização pode ser interpretado considerando a sua posição organizacional (RASMUSSEN; ANDERSEN; HAWORTH, 2010). Os resultados mostram que a maioria dessas unidades está subordinada diretamente à autoridade máxima da instituição (44%) ou ao primeiro escalão hierárquico (47%). Assim, pode-se afirmar que, sob essa perspectiva, as unidades de recursos humanos das instituições pesquisadas apresentam um elevado grau de *status* e, portanto, uma boa visibilidade nas instituições.

Esse *status*, no entanto, não apresentou correlações estatisticamente significativas com a margem de manobra da área, nem com os indicadores de prática, de discurso e de resultados. Também não se observou correlação entre a posição hierárquica da área e o *hype* (grau de discrepância entre o discurso e a prática).

Contudo, durante as entrevistas os gestores de RH associaram a posição hierárquica da área de recursos humanos à sua capacidade de agir de forma estratégica e implantar suas

propostas:

> [...] eu entendo que a gente não tem uma gestão estratégica de recursos humanos. A gente tem os processos muito voltados para as questões operacionais [...] a área de recursos humanos ela não existe de forma estratégica [...] para ela ser estratégica [...] primeiro ela tem que está dentro da estrutura da instituição num nível estratégico de fato (gestora E).

Como será aprofundado na seção que trata da margem de manobra e agência, esse é um resultado que não deve ser ignorado. Carvalho et al. (2009) lembram que nesse contexto em que a gestão de pessoas desponta como uma área fundamental para a melhoria do desempenho estatal, a inserção estratégica da área de recursos humanos nas estruturas e nos processos decisórios é um desafio a ser vencido, principalmente levando-se em conta a cultura prevalente que não vê as questões relacionadas aos recursos humanos como relevantes.

O *status* da área de recursos humanos apresentou ainda uma correlação positiva e estatisticamente significativa com a influência percebida pelos gestores de RH das forças coercitivas sobre a definição da política de recursos humanos e sobre as práticas cotidianas da área. Isso significa que quanto mais elevada a posição hierárquica da área de recursos humanos maior a influência das forças isomórficas coercitivas sobre a política e as práticas de recursos humanos.

Uma posição hierarquicamente mais elevada implica em maior responsabilização. Não se pode esquecer que a ação de RH é fortemente orientada por leis trabalhistas e normas e, no serviço público, é frequentemente objeto de auditorias internas e externas, essas realizadas pelos órgãos de controle competentes, o que justificaria essa correlação entre o *status* da área e a influência das forças coercitivas percebida pelos gestores. Essa correlação será aprofundada na Seção 5.6.1 que trata dos condicionantes das forças isomórficas.

5.2.2 Equipe

O tamanho da equipe da unidade de recursos humanos variou consideravelmente (M= 52 pessoas, DP=107,6, Min.=1, Máx.=666). O mesmo ocorreu com a equipe da unidade responsável pela capacitação e desenvolvimento de recursos humanos (M=7, DP=12,1 Min.=0, Máx.=73).

O tamanho da equipe de RH e da equipe de capacitação apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com o tamanho do público interno que a área de recursos humanos atende (que variou entre o mínimo de 17 e o máximo de 39.000 servidores).

Assim, o tamanho dessas equipes está relacionado ao tamanho do público interno a ser atendido pela área de RH.

A pesquisa qualitativa expôs, contudo, que o tamanho da equipe da área de recursos humanos tem sido um problema. Parece que há uma rotatividade grande de servidores e uma insuficiência no quadro de pessoal dessa área. Esse tema apareceu de forma recorrente durante as entrevistas com os gestores, como poderá ser observado ao longo deste capítulo, como justificativa para não usar a margem de manobra (gestores D_2 e G), para maior dedicação às questões operacionais (gestores C, D_1, D_2, D_3, G, H e K) e como um empecilho na implementação do modelo de gestão por competências (gestores A, C, H e K).

Ao avaliarem a qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos (Tabela 2), os gestores de RH destacaram a disponibilidade para aprendizagem e autodesenvolvimento, a habilidade para o trabalho em equipe e o conhecimento técnico na área. Obteve a menor avaliação dos gestores o conhecimento dos profissionais de RH sobre o modelo de gestão por competências, o conhecimento sobre o que é gestão estratégica de recursos humanos e sua habilidade de consultoria interna.

Ressalte-se que os três itens da qualificação dos profissionais de RH que obtiveram a menor avaliação dos gestores estão diretamente relacionados às novas competências requeridas para uma atuação estratégica (CARBONE et al., 2005; CARVALHO et al., 2009; KOCHAN, 2007; LENGNICK-HALL et al., 2009; ORLICKAS, 1999; PACHECO, 2002; SCHIKMANN, 2010).

Embora o Decreto nº 5.707/2006 determinasse que nos dois primeiros anos de sua vigência os órgãos deveriam priorizar a qualificação dos profissionais de RH, com o claro propósito de instrumentalizar as unidades de RH para a execução das ações de capacitação sob essa nova perspectiva de gestão por competências (BRASIL, 2006b), o percentual médio dos profissionais de RH capacitados em gestão por competências foi de apenas 17% (DP=19, Min.=0%, Máx.= 80%).

Mesmo que os gestores tenham destacado a disponibilidade dos profissionais de RH para aprendizagem e autodesenvolvimento, o que parece é que esses não estão motivados para se capacitarem nas áreas mais estratégicas da gestão de recursos humanos, o que de certa forma também ajuda a explicar o porquê a área de RH nessas instituições tem tido dificuldade na implementação do modelo de gestão por competências.

"Não conseguimos implantar ainda [a gestão por competências] de uma forma que a gente gostaria por deficiência de pessoal interno, de pessoal capacitado em gestão por competências" explica o gestor A. Enquanto isso a gestora K admite que "um dos pontos

cruciais [para a não implantação do modelo] é [...] a falta de interesse na capacitação nessa área, [embora a gestora reconheça que neste ano de 2013] isso tem melhorado [...] a partir do estímulo à capacitação [...] em gestão por competências".

Uma pesquisa envolvendo órgãos da administração direta do Poder Executivo, realizada em 2009 pela então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, já apontava entre os fatores que estavam dificultando o processo de implementação do modelo de gestão por competências a carência de pessoal e de uma equipe qualificada no setor de recursos humanos dos ministérios (BRASIL, 2009a, 2009b).

Sobre a qualificação, uma questão que também precisa ser investigada é se a oferta de cursos do SIPEC e da ENAP voltada para a gestão de recursos humanos – especificamente relacionada à gestão estratégica, gestão por competências e à PNDP – tem sido suficiente (ver Seção 5.2.3.2).

Alguns depoimentos revelam ainda que, em função da redução da equipe, o RH trabalha sob pressão, enfrentando uma carga física e emocional extenuante:

> [...] é preciso ter um controle muito grande para não se desesperar com a quantidade de processos que vai subindo na mesa e você não dá conta. Além de a gente ter uma carga de trabalho muito grande, tem uma carga emocional também muito grande, porque [...] as pessoas não vem: ah eu queria entender porque aconteceu. Não, já chegam reclamando. [...] Porque se deixa de entrar um ressarcimento [...] as pessoas chegam gritando, xingando (gestora D_2).
>
> [...] nós estamos sempre cansados porque nós cumprimos prazos (gestora C).

5.2.3 Gestão adotada

5.2.3.1 Ação estratégica

A demanda por uma gestão estratégica de recursos humanos no setor público é uma realidade. Essa é apontada como tendo um papel de destaque na modernização da gestão pública, considerando que as pessoas são o eixo de transformação do Estado e do setor público, pois são elas que traduzem os princípios em prática e possibilitam os processos de inovação (ABRUCIO, 2005; AMARAL, 2006; BERGUE, 2005; COUTINHO; CAMPOS, 1996; FREITAS; JABBOUR, 2010; GALVÃO; REIS, 1997; LEVY, 1997; MARTINS; EMMENDOERFER, 2008; NOGUEIRA; SANTANA, 2000; OCDE, 2001, 2010; ONU, 2006; PACHECO; 2002; SCHIKMANN, 2010; VALLEMONT, 1996). Contudo, 60% dos

gestores de recursos humanos consideram que sua instituição não adota uma gestão estratégica de recursos humanos.

Os gestores destacam como aspectos que têm dificultado a ação estratégica da área de RH, a cultura da instituição (84%), a qualidade da infraestrutura da área (60%) e a legislação de pessoal (52%). Quanto aos aspectos facilitadores, os gestores ressaltam a qualidade dos resultados da área e o grau de interesse e apoio da diretoria (ambos com 65%), além do nível de qualificação dos profissionais de recursos humanos (63%).

O depoimento dos gestores sugere que ainda há certa confusão sobre o que caracteriza uma gestão estratégica de recursos humanos. Enquanto na literatura a gestão estratégica de recursos humanos está associada de forma geral a um conjunto de políticas e práticas inter-relacionadas e integradas à estratégica organizacional e à uma ação proativa (BOON et al., 2007; BROCKBANK, 1999; KEPES; DELERY, 2007), alguns gestores relacionaram a ação estratégica à definição de um planejamento das ações da área (gestoras D_1 e D_2), à existência de um plano de capacitação (gestor F), à assistência ao servidor (gestores F e H) e à sua posição hierárquica na instituição (gestores A e E).

Outra evidência durante as entrevistas é que os gestores têm se ocupado muito mais com atividades operacionais do que com atividades de gestão e com ações estratégicas. Alguns gestores chamaram a atenção para as demandas judiciais e as demandas decorrentes dos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Ministério Público. A gestora C esclarece que essas demandas ocupam de tal forma o seu tempo que ela gasta mais tempo sendo "despachante dos órgãos de controle [...] do que fazendo gestão de pessoas".

Quando questionados sobre as atividades que mais ocupam o seu tempo, também foram citadas pelos gestores aquelas atividades consideradas operacionais, relativas à administração de pessoal, tais como acompanhamento da folha de pagamento, operação do SIAPE, gerenciamento das férias, movimentação de pessoal, nomeações, entre outras. Essas atividades parecem ocupar de tal forma o tempo do gestor que no seu cotidiano há pouco espaço para uma ação mais estratégica, inovações e reflexões sobre a prática:

> Tem muitas ideias que a gente [...] gostaria de levar à frente, mas não tem tempo, [...] como a gente está muito envolvida com o operacional não sobra tempo para questionar algumas práticas [já consolidadas]. Então em muitos casos acontece que... já que está funcionando dessa forma, continua-se assim mesmo (gestora D_2).

Seo e Creed (2002) chamam a atenção para a importância da capacidade de ação reflexiva, como sendo um requisito para a agência. É por meio da reflexão sobre as regras,

valores e práticas institucionalizadas, que podem ser vislumbradas as possibilidades e oportunidades de mudança e de influenciar na mudança. No caso da instituição D a gestora parece estar de tal forma envolvida com as atividades que não consegue enxergar fora dessa estrutura e refletir sobre sua ação.

Outro aspecto bastante frequente na fala dos gestores, e que foi apresentado como um fator que tem contribuído para tornar essa situação mais crítica é a questão da equipe reduzida, como mencionado na seção anterior: “Tem muito trabalho e pouca gente para realizar então a gente acumula muita coisa, não tem como dividir quem pensa de quem faz [...] a gente tem tão pouca gente que a parte estratégica e a parte operacional se confundem” esclarece a gestora D_2.

Esses resultados reforçam as evidências apontadas em outros estudos, tanto no setor privado como no setor público (ABRUCIO, 2005; BRASIL 2006a; CANÇADO et al., 2005; CÉSAR; BIDO; SAAD, 2006, 2007; CODA et al., 2009; DIAS; LOPES; DALLA, 2007; FERRAZ; ROCHA, 2011; FIGUEIREDO et al., 2008; GILL; MEYER, 2011; KHILJI; WANG, 2006; LEGGE, 2005; MARCONI, 2006, 2010; NASCIMENTO; SIMÕES, 2011; NOVELLI, 2002; RAMLALL, 2006; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010), de que a área de recursos humanos tem dificuldade em atuar de forma estratégica, contradizendo os estudo teóricos, que reforçam a sua importância como fator gerador de vantagem competitiva e de excelência organizacional (AMARAL, 2006; BARNEY; WRIGHT, 1998; BERGUE, 2005; BROCKBANK, 1999; CARVALHO et al., 2009; FREITAS; JABBOUR, 2010; GUEST, 2011; MARTINS; EMMENDOERFER, 2008; OCDE, 2010; ONU, 2006; PAAUWE, 2004, 2009; SCHIKMANN, 2010; ULRICH, 2003).

A falta de apoio da diretoria também foi mencionada. A gestora E afirma que no discurso a diretoria da sua instituição ressalta a importância estratégica da área de recursos humanos, contudo não apoia as propostas da área: “[...] é frustrante para a gente, você ouvir um discurso de que é importante, mas na hora que você propõe alguma coisa efetivamente você não consegue levar à frente”. Paauwe (2004) destaca que na gestão estratégica de RH o dirigente da instituição desempenha um papel importante na definição das políticas de recursos humanos e na criação de uma cultura que pode favorecer ou restringir a ação da área de RH.

Alguns gestores chamaram a atenção para a falta de coerência entre o discurso e a prática do governo. Esses reclamam que o Ministério do Planejamento apresenta uma visão burocrática e cartorial da gestão de recurso humanos: “o que eu percebo vindo do Ministério do Planejamento [...] é totalmente administração de pessoas”, explica a gestora C.

5.2.3.2 Respostas às demandas por uma gestão estratégica

Dentro de um mesmo contexto institucional as organizações podem lidar de forma diferente com as pressões institucionais que atuam sobre a gestão de recursos humanos (BOON et al., 2009).

Na busca pela legitimidade, diferentes escolhas e argumentos podem ser utilizados, afirma Scott (1991), assim tanto o tipo como a extensão da conformidade varia entre as organizações (SCOTT, 2008a). Estudos mostram que nem sempre as organizações respondem às pressões institucionais de maneira semelhante, de modo que a conformidade às exigências ambientais não é inevitável. Logo, as organizações não só podem adotar as novas práticas em diferentes graus, como podem adotar comportamentos que variam entre conformidade, divergência e inovação (BOON et al., 2009; KOSTOVA; ROTH, 2002; OLIVER, 1991).

Questionados sobre como a área de RH de suas instituições responde às demandas para a adoção de um modelo de gestão mais estratégico no setor público federal, a exemplo do modelo de gestão por competências, a maioria dos gestores (72%) revelou um comportamento que tende ao conformismo: 24% indicam que aceitam essas demandas e procuram segui-las e 48% informam que procuram equilibrar essas demandas com as demandas da instituição. As demais procuram contornar a necessidade de atender às demandas (9%), ignoram ou contestam essas demandas por não terem respaldo na instituição (5%), procuram alterar, influenciar ou controlar essas demandas de acordo com os interesses da instituição (9%) ou atuam de forma inovadora e proativa, antecipando-se a essas demandas (5%).

Considerando as respostas dos gestores e a classificação de Oliver (1991), pode-se afirmar que o comportamento das instituições em relação às demandas por uma gestão mais estratégica de recursos humanos no setor público varia em torno de aquiescência e compromisso. Na aquiescência ocorre a adesão às pressões institucionais, seja de forma irrefletida, por imitação ou incorporação consciente de normas e valores. No compromisso as organizações procuram acomodar as demandas institucionais e os interesses internos, mostrando-se mais ativas na promoção de seus interesses (embora ainda representando um comportamento conformista, segundo Boon et al., 2009).

Contudo, contrariando esse comportamento de aparente conformismo, apenas 40% dos gestores de recursos humanos concordam que sua instituição adota uma gestão estratégica de recursos humanos e somente 25% das instituições adotaram o modelo de gestão por competências (incluindo nesse percentual os casos em que o modelo não está totalmente implantado).

Assim, embora em alguns momentos os gestores no seu discurso pareçam indicar um comportamento conformista, as práticas apontam para um comportamento de fuga e até de desafio. Nesses comportamentos as instituições procuram, respectivamente, disfarçar a não conformidade às pressões institucionais ou até mesmo rejeitá-las diante da existência de divergências e conflitos com esses valores e regras (OLIVER, 1991). É importante registrar que a ação cerimonial não é fraudulenta, Meyer e Rowan (1977) afirmam que diante de situações problemáticas, em termos de conciliação das demandas institucionais e técnicas, essa pode até ser a forma mais razoável para conseguir que as pessoas deem o seu melhor e que a legitimidade da instituição não seja questionada.

Esses comportamentos divergentes (BOON et al., 2009) podem ser identificados nas falas dos gestores. Identifica-se comportamentos de ocultação, quando se procura disfarçar a não conformidade, com a adoção de fachada ou aceitação simbólica:

> Cada vez mais a gente vai se adaptando e vai se inserindo nessa política do decreto capitaneada pela Secretaria de Gestão Pública [do Ministério do Planejamento] que eu acho que é um marco revolucionário em capacitação no setor público [embora a instituição ainda esteja na fase de capacitação dos profissionais de RH em gestão por competências] (gestor H).

> [...] a gente conseguiu sim [o alinhamento das ações de RH com a PNDP e explica que elabora o plano anual de capacitação e o relatório de execução do plano, contudo, informa que] a gente não conseguiu mapear as competências [ação que deveria anteceder e subsidiar a elaboração do plano de capacitação] (gestora G).

> O nosso plano [de capacitação] [...] está todo baseado no Decreto [5.707/06] [contudo, mais adiante, informa que ainda não tem o plano de capacitação concluído - só “um esboço” - e esclarece que esse é baseado em um levantamento de necessidades de treinamento, sem fazer qualquer referência durante a sua fala que o plano está sendo elaborado considerando os preceitos da gestão por competências] (gestor F).

e comportamento de rejeição de valores e regras institucionais com o questionamento do modelo que está sendo imposto pelo Decreto:

> [...] a gente utiliza aquela terminologia do decreto, mas aquilo não agrega em nada para implementar ou não. [...] Não implantamos. Nós já colocamos isso no planejamento anterior e morreu na casca [...] quer saber vamos trabalhar com a nossa realidade, com o que nós temos. Nós não temos fôlego, volume de servidores para dar conta de fazer isso. A gente já pensou nisso, mas a gente acabou vendo que não é real, não tem como dar conta disso (gestora C).

Esse tipo de comportamento é esperado quando há uma falta de consenso sobre os valores trazidos pela inovação legislativa, podendo levar a um processo de resistência a sua

adoção (TOLBERT; ZUCKER, 1983). A mesma gerente questiona se não se trata apenas de modismo:

> [...] Eu me preocupo até que ponto isso não é só um modismo, assim como já tivemos a reengenharia, tivemos a qualidade total, agora é a gestão por competências [...] inclusive eu ouvi na gestão anterior [da instituição], que isso era só um modismo (gestora C).

Estudos mostram que a tentativa de replicar práticas de gestão de RH sem a adaptação à realidade local pode gerar na instituição a percepção de que tais ações tratam-se de modismos, dificultando a adesão às mesmas (CÉSAR; BIDO; SAAD, 2007; KOSTOVA; ROTH, 2002; TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010) e contribuindo para a difusão parcial dessas práticas ou a ocorrência de arranjos híbridos (POWELL, 1991). As práticas são desenvolvidas, portanto, de forma diferente daquela orientada pelo governo.

Ainda sobre a importância de consenso sobre os benefícios e valores que esse novo modelo pode incorporar à gestão pública, os gestores E, F, H e I lembram que essa iniciativa implica em mudança de cultura e destacam a necessidade de o governo federal discutir com os órgãos o modelo de gestão por competências e de que, no âmbito interno das instituições, os servidores sejam envolvidos nesse processo: “No meu entender deveria ter havido muito antes uma sensibilização dos órgãos para preparar o pessoal para a gestão por competências... é isso que falta” (gestor H).

As estratégias de ação diante das pressões por mudança resultam dos esquemas interpretativos dos atores organizacionais (COCHIA; MACHADO-DA-SILVA, 2004; FLIGSTEIN, 1991). A implementação de um novo modelo de gestão, a exemplo da gestão por competências, requer, como alerta Schikmann (2010), a institucionalização de novas práticas e valores e, consequentemente, a mudança de práticas e valores institucionalizados e a ruptura com determinados padrões gerenciais em vigor. Esse processo exige a criação de espaços para a consideração das interpretações dos atores organizacionais sobre os significados dessas novas práticas para aceitação e reconhecimento dessas ações como adequadas e legítimas. Do contrário, corre-se o risco de uma adesão de fachada, contribuindo para o surgimento de conflitos e dilemas relacionados às novas políticas e práticas no cotidiano organizacional (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; KOSTOVA; ROTH, 2002; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELATTE, 2005; SILVA; JUNQUILHO; CARRIERI, 2008). Não se pode esquecer, inclusive, que está se falando da adoção de um modelo de gestão importado do setor privado, o que ressalta a importância desse processo de interpretação, reflexão e ressignificação, como defendem Bergue (2010) e Bergue e Klering (2010) entre outros autores.

Nesse aspecto a Secretária de Gestão Pública e a Escola Nacional de Administração Pública desempenham, ou deveriam desempenhar um papel estratégico na disseminação dos conceitos do modelo de gestão por competências, apoio às instituições que estão implantando o modelo e capacitação dos gestores e demais profissionais de RH para atuarem sobre essas novas demandas. Contudo, o Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas que integra o Catálogo de cursos de 2012 da ENAP, e está voltado para gestores de forma geral e profissionais de RH, ofereceu apenas um tipo de curso voltado especificamente para a gestão por competências (entre os sete que oferece nesse programa) com uma carga horária de apenas 24 horas (BRASIL, 2012e). No catálogo de 2013 da ENAP esse curso teve sua carga horária reduzida, ficando com apenas 21 horas (BRASIL, 2013e) (registre-se que a ENAP ainda não implantou o modelo de gestão por competências). Consta da programação, ainda o curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público.

A agenda de 2013 divulgada no *site* da ENAP indica a realização de uma turma do curso de gestão por competências, duas turmas do curso de elaboração do plano de capacitação e o curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público (este último na sua 4ª edição) (BRASIL, 2014a). Como a ENAP desenvolve cursos com instituições parceiras, assim, como mantém cursos a distância e realiza turmas exclusivas, esse número deve ser bem maior. Assim, essa é uma questão que deve ser melhor avaliada.

Ao fazer uma busca no *site* do SIPEC sobre os eventos realizados em 2012, foram identificados cinco encontros (um por região) sobre desenvolvimento de pessoal, que culminou em um evento nacional no final do ano. Nesses encontros foram debatidos temas relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Contudo, usando o termo "gestão por competências", apenas dois eventos foram relacionados, sendo um em 2009 e um em 2013 (BRASIL, 2014b).

Registre-se ainda que a Rede de Desenvolvimento de Pessoas instituída em 2011 pela então Secretaria de Recursos Humanos (atual Secretaria de Gestão Pública), com a finalidade de acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas nas instituições públicas federais (BRASIL, 2011h), teve os trabalhos suspensos em 2013 em consequência de mudança nos quadros de dirigentes da Secretaria. A gestora D_1, que integra essa Rede como uma das representantes da região Nordeste explica que "Não saiu nenhum documento extinguindo a rede, mas a rede não está atuante [...] todo mundo que eu contato: minha gente e aí? Como é que está? E a rede? Ninguém sabe. [...] Acho que a coisa está realmente em *stand by* ".

O fato de o Decreto nº 5.707/2006 apresentar conflitos ou divergir de outras normas,

que também devem ser observadas pelas instituições, foi percebido durante as entrevistas. A gestora C informa que o conceito de competências vai de encontro com a legislação que a instituição é obrigada a seguir, baseada na descrição de cargos (e não nos conceitos de habilidades e competências), que, ainda segundo a gestora, está obsoleta.

A gestora D_1 também abordou essa questão ao informar que a Política Nacional de Desenvolvimento não é totalmente compatível com o plano de carreiras da sua instituição, não sendo possível seguir todas as diretrizes.

Embora haja entre o SIPEC e as instituições que o integram uma relação de autoridade, considerando que uma prática que é determinada pelo seu órgão coordenador – a Secretaria de Gestão Pública – deve ser cumprida, ao mesmo tempo essas organizações precisam estar em conformidade com padrões institucionais determinados pelo ministério e/ou plano de carreira aos quais estão subordinadas, ou ainda com padrões construídos ao longo da história de cada organização.

Percebe-se, então, que há uma tensão entre a necessidade de atender às orientações do SIPEC/SEGEP e a pressão para adotar práticas que refletem as demandas locais, também legítimas. Esses gestores, portanto, estão diante de pressões institucionais distintas que podem estar competindo entre si ou em conflito, a exemplo da dualidade institucional mencionada por Kostova e Roth (2002). Esse fenômeno pode contribuir para que a observância das normas e a adoção das práticas ocorram de forma diferente da orientada pela SEGEP, ou mesmo ocorra apenas de forma cerimonial.

5.2.4 Margem de manobra e agência

Estudos mostram que mesmo em contextos altamente institucionalizados, há espaço para a escolha estratégica (BOON et al. 2009; KOSTOVA; ROTH, 2002; OLIVER, 1991; SEO; CREED, 2002). Boon et al. (2009) denominam esse espaço de margem de manobra e consideram que as pressões isomórficas e aspectos da dinâmica interna da organização determinam a margem de manobra da organização. Paauwe (2009) e Boon et al. (2009) lembram, contudo, que é a agência humana que vai determinar se a organização usa essa margem de manobra e como usa.

A margem de manobra da área de recursos humanos para implementar as políticas e práticas que julgam necessárias foi avaliada pelos gestores como boa (49%), razoável (30%), pouca (16%) e nenhuma (5%).

Durante as entrevistas os gestores mencionaram que de fato há espaço para manobra, de modo que é possível apresentar propostas e conciliar os interesses institucionais (gestores A, B, D_1, D_2, E, G, I e J). O gestor A explica que "[...] tem margem [de manobra] e a gente precisa exercer o domínio pessoal da gente também, a área de RH, entendeu?".

Contrariando o estudo de Boon et al. (2009) as forças isomórficas não apresentaram correlações estatisticamente significativa com a margem de manobra. Como mencionado no Capítulo 2, a ação da área de recursos humanos está orientada por leis trabalhistas e o fato de se estar estudando instituições do setor público, no qual a ação do agente público está pautada pela legalidade (CARVALHO FILHO, 2011), reforça esse aspecto. Era esperado, portanto, que pelo menos as forças coercitivas (na forma da legislação) fossem um limitador da ação da área de recursos humanos nessas instituições, determinando sua margem de manobra.

A explicação para a ausência de correlação estatisticamente significativa pode estar na interpretação dos gestores sobre o papel da legislação. O que se observou nas entrevistas é que boa parte dos gestores veem na legislação não um limitador da ação, mas destacam o seu caráter habilitador e legitimador. A legislação não só reforça a importância da ação da área de recursos humanos, como a habilita para tal, e a legitima perante os servidores e a direção da instituição:

> Quando a legislação exige, fortalece nosso pedido (gestora C).
>
> [...] a gente tem argumento para colocar em funcionamento alguma coisa, entendeu? Porque tem base legal para falar [...] então eu me escudo no decreto, na legislação (gestor A).
>
> [...] eu vejo que quando não é uma necessidade legal é muito mais difícil convencer (gestora B).
>
> [...] isso [a legislação] fortalece para que a gestão de pessoas tenha maior espaço dentro do planejamento da diretoria, dentro dos recursos da diretoria e dentro das pessoas da diretoria para implantar (gestora G).

Esses resultados sugerem, portanto, uma forma diferente de interpretar a legislação, ressaltando a capacidade de interpretação e ação dos gestores de recursos humanos. Autores como Fligstein (1991), Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) e Zilber (2002) ressaltam a importância dos significados e da interpretação atribuída pelo agente às forças isomórficas institucionais e como essa forma de perceber o ambiente e a sua instituição interfere nas suas respostas. Cochia e Machado-da-Silva (2004) esclarecem que as interpretações dos dirigentes sobre as pressões ambientais afetam as suas estratégias de ação, em relação à abrangência, oportunidade e ritmo, entre outros aspectos. Destaca-se, portanto, o

papel desses gestores na conexão entre o contexto institucional e as práticas locais de gestão de RH (BOON et al., 2009; VAN GESTEL; NYBERG, 2009).

Mesmo aqueles que consideram a legislação um limitador, vislumbram espaço para conciliar os interesses institucionais, procurando "encontrar brechas" na legislação para ampliar a margem de ação da área (gestora D_1) ou recorrendo à criatividade para agir sem ferir a legislação, como faz a gestora E.

Observa-se, então, um processo de negociação e compromisso, como descreve Powell (1991), no qual os gestores procuram chegar a soluções que sejam sensíveis às exigências de ambas as partes. Esses processos de negociação e ajustes vão favorecer a heterogeneidade entre as instituições que integram o SIPEC, na medida em que contribuem para que as novas práticas sejam adotadas em diferentes graus (KOSTOVA; ROTH, 2002).

Constatou-se que alguns gestores não só usam a margem de manobra, mas procuram ampliá-la, criando mais espaço para a escolha estratégica (BOON et al., 2009; PAAUWE, 2004) e gerando condições para que os interesses locais sejam atendidos:

> [...] primeiro a gente faz [...] o que a gente acha que é certo [...] depois eu vou lá e pego o que eles [Ministério do Planejamento] mandam a gente fazer e a gente faz as adequações de forma que aconteça o deles também... mas o foco é nosso (gestora B).

A margem de manobra apresentou ainda uma correlação positiva com alguns indicadores de prática. Houve correlação estatisticamente significativa com as atividades de recursos humanos praticadas e a atenção dispensada às atividades de recursos humanos nos últimos seis anos. Logo, quanto maior a margem de manobra percebida maior a repercussão nas práticas de recursos humanos. Essas correlações são compreensíveis considerando que a margem de manobra, juntamente com a agência, explica as escolhas estratégicas que as organizações fazem (BOON et al., 2009).

Observou-se ainda, uma correlação negativa, estatisticamente significativa, entre a experiência na função de gestor de recursos humanos na instituição e o grau percebido da margem de manobra da área. Assim, quanto maior a experiência como gestor de recursos humanos na instituição, menor a margem de manobra percebida.

Essa correlação pode estar refletindo um aspecto histórico-cultural característico do setor público brasileiro que é a descontinuidade administrativa. Assim à medida que o servidor passa mais tempo na função gerencial, mais se aproxima, teoricamente, o momento da sua saída em consequência de novas nomeações, considerando que a cada quatro anos há eleições para a presidência da república, o que vai refletir nas nomeações de novos ministros,

com ‘efeito cascata’ sobre as funções em comissão nas instituições vinculadas aos ministérios. Com o passar do tempo, portanto, o gestor percebe a margem de manobra reduzida, pela incerteza de sua permanência na função e/ou da continuidade das ações e políticas de recursos humanos.

Pires e Macêdo (2006) lembram que a descontinuidade administrativa faz com que sejam privilegiados projetos de curto prazo, na perspectiva de que sejam concluídos dentro dos mandatos, ou até mesmo uma administração amadora, muitas vezes sem o devido preparo técnico e conhecimento da história e da cultura da instituição, entre outros.

Embora não tenha apresentado correlação estatisticamente significativa entre o *status* da área de recursos humanos e a sua margem de manobra, as entrevistas com os gestores sugerem que essa é uma questão importante a ser considerada. Segundo o depoimento dos gestores, a autonomia e o poder de decisão da área de recursos humanos parece decorrer principalmente da posição hierárquica da área de recursos humanos na estrutura organizacional, considerando que os níveis hierárquicos mais elevados têm assento nos fóruns colegiados das instituições, influenciando nas decisões estratégicas.

> Adoraria que a área de recursos humanos estivesse dentro da presidência da instituição, entendeu? Estamos sempre embaixo de alguém. [o gestor começa a falar de outra instituição pública na qual era titular da área de recursos humanos] Lá [...] eu me reportava diretamente ao presidente [...] todo passo que a gente fazia estava em sintonia com o que a alta direção estava pensando e com o que ela tinha previsto para o planejamento estratégico da instituição (gestor A).

> O RH não está em nenhum dos fóruns oficialmente. [...] tem o Conselho de Planejamento e Administração, que tem os assuntos de gestão de pessoas [...] e não tem assento para a Diretoria de Gestão de Pessoas. Nenhum dos outros fóruns RH tem assento, mas assim, se a área for transformada em uma pró-reitoria automaticamente ela passa a ter assento no conselho universitário, que é o órgão máximo da instituição (gestora C).

> [...] aqui na [instituição E], por exemplo, deveria ser uma diretoria de recursos humanos, com assento no conselho diretor [...] para que pudesse participar efetivamente de todas as decisões estratégicas da instituição, coisa que não acontece, não funciona assim hoje. Muitas decisões que são tomadas no âmbito estratégico [da instituição E] e que afetam diretamente a área de RH a gente não participa das decisões, a gente só é comunicada depois do que foi decidido (gestora E).

De forma geral, os gestores de recursos humanos parecem apresentar baixo poder de decisão, principalmente nas questões estratégicas, que ficam centralizadas na diretoria. Esses gestores só são envolvidos por ocasião da implementação dessas decisões. O baixo poder decisório dos gestores de recursos humanos nos processos estratégicos das instituições foi observado nas suas falas, refletindo em uma capacidade de agência reduzida.

> "[...] essa nova reestruturação que teve o ano passado [...] nada passou por recursos humanos (gestora D_3), [...] a gente ficou sabendo no momento de fazer as portarias de nomeação e exoneração" (gestora D_2).

> "Eles [a diretoria] olham a gente como se fosse um cartório [...] [para dizer o que] é legal, não é legal [...] [para] a gente ver se está na norma ou não está [...] a gente se posiciona sobre o aspecto legal [...] mas a gente não influencia na definição de políticas de treinamento" (gestor A).

Outro aspecto mencionado foi a falta de tempo e a equipe reduzida como aspectos dificultadores para que a margem de manobra seja de fato usada (gestores D_2 e G). A gestora D_2 explica que "[...] a gente tem uma margem para atuar em algumas frentes, mas não atua [...] porque não tem tempo nem pessoas para agir".

Assim, sobre a margem de manobra da área de recursos humanos pode-se afirmar que há uma margem razoável para a ação da área de recursos humanos. Os resultados sugerem que essa margem está sendo influenciada principalmente pela legislação (por seu caráter habilitador e legitimador), por uma ação mais proativa (ao vislumbrar possibilidades de conciliação de interesses), pela experiência do gestor na função de gestor de RH na instituição (aqui interpretada como estando relacionada à questão da descontinuidade administrativa e influenciando de forma negativa a percepção de margem de manobra). Logo, mesmo que as análises estatísticas não indiquem correlações estatisticamente significativas entre as forças isomórficas e a margem de manobra, esses são aspectos que dizem respeito a mecanismos coercitivos, a fatores histórico-culturais, e à dinâmica da organização (BOON et al., 2009).

Contudo, a agência humana, que, segundo Boon et al. (2009) e Paauwe (2009), é o que determina se e como a organização vai usar a margem de manobra, parece estar comprometida em função do baixo poder decisório dos gestores de recursos humanos, que não integram os principais fóruns estratégicos das instituições, e da pouca ação reflexiva, como mencionado anteriormente, na seção 5.2.3.1.

A margem de manobra estaria sendo usada, assim, para decisões relativas a questões mais simples da gestão de RH, enquanto que os aspectos mais críticos e estratégicos são decididos em outro âmbito, na maioria das vezes sem a participação dos gestores de RH.

Autores como Carvalho et al. (2009), Nogueira e Santana (2000) e Freitas e Jabbour (2010) destacam a importância, mas também o desafio que é a inserção estratégica da área de RH nas estruturas e nos processos decisórios das instituições públicas. Nesse sentido, cabe à área fazer um esforço para ir além de sua função técnica e dos limites do seu departamento e chamar a atenção dos gerentes e do corpo de dirigentes dessas instituições para a necessidade de associar a gestão de recursos humanos às suas decisões estratégicas.

5.3 O discurso

Os discursos não giram em torno de si mesmos, explica Maingueneau (1997), considerando que a identidade do discurso é constituída na sua relação com outros discursos. Ou seja, os discursos não só recorrem a discursos anteriores, mas consequentemente apontam para dizeres futuros (ORLANDI, 2009). Nesse sentido o discurso apresenta um caráter holográfico, pois permite identificar os vários discursos que lhe deram origem, e as organizações, por sua vez, apresentam um caráter de hipertexto (BROADFOOT; DEETZ; ANDERSON, 2004), como *links* que vão interconectando discursos, formando verdadeiras "teias" de discursos nas organizações.

Como descrito na Seção 1.5 deste trabalho, o discurso sobre o qual se refere esta pesquisa é o "discurso-para-a-ação", ou seja, o discurso enquanto ação estratégica (MATTOS, 2010, p. 10). É objeto de análise desta pesquisa, portanto, o discurso sobre as políticas de gestão de recursos humanos do governo federal e dos órgãos públicos que integram o estudo, ou seja, aquele apresentado em documentos (leis, estatutos, normas, ofícios, relatórios), nos sites oficiais e nas falas dos respectivos dirigentes de recursos humanos.

Considerando as dimensões propostas por Maingueneau (1997) está se observando o universo discursivo relativo à gestão estratégica de recursos humanos, no campo discursivo do setor público federal brasileiro, e no espaço discursivo que defende a adoção do modelo de gestão por competências nesse setor.

O discurso desempenha um papel fundamental nos processos de mudança e institucionalização de novas lógicas e práticas. Ao criar cognições e emoções compartilhadas que apoiam a mudança, o discurso contribui para mobilizar os atores organizacionais a participarem desse processo, aumentando as suas chances de implementação (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008).

Após a análise das principais normas que regem a gestão de recursos humanos no setor público federal, autárquico e fundacional, bem como pesquisa em relatórios e *sites* da Secretaria de Gestão Pública, conclui-se que o governo tem focado mais nas áreas de capacitação e desenvolvimento, sistemas de informações e avaliação de desempenho. Contudo, nesta pesquisa, como já abordado no Capítulo 4, a ênfase está no subsistema de desenvolvimento, destacando a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, definida a partir da homologação do Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006b).

Independente do foco desta pesquisa ser as ações de capacitação e desenvolvimento de

pessoal, esta tem sido uma área de destaque na política geral de recursos humanos do governo federal, sendo uma das poucas áreas que compõem o sistema de RH com uma política formal expressa.

Ao introduzir no âmbito público federal conceitos do modelo de gestão por competências a PNDP chama a atenção para a necessidade do desenvolvimento de competências individuais e organizacionais e faz a conexão da ação da capacitação com a missão e as estratégias da organização, ressaltando não apenas o papel estratégico da área de RH, mas também destacando que o processo de desenvolvimento dos servidores tem um caráter contínuo.

A Política de desenvolvimento de pessoas do setor público federal apoia-se em três instrumentos: o Plano Anual de Capacitação, o Relatório de Capacitação e o Sistema de Gestão por Competências (BRASIL, 2006b, 2006c).

O Plano Anual de Capacitação deve ser elaborado pelas instituições, e conter a descrição das ações de capacitação que serão realizadas durante o ano, incluindo o planejamento instrucional de cada ação (objetivos da aprendizagem, conteúdo, técnicas didáticas, infraestrutura e recursos didáticos, material didático e método de avaliação). O plano deve ter como base e ponto de partida o mapeamento das competências e a identificação das necessidades de capacitação. A grande maioria das instituições (91%) elabora o Plano Anual de Capacitação, contudo apenas 49% dos gestores afirmaram que estavam com mais de 50% das ações de capacitação e desenvolvimento alinhadas à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Sobre o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, esse deve funcionar como instrumento para avaliação do Plano Anual de Capacitação. O relatório é desenvolvido pela SEGEP e preenchido anualmente pelas instituições, com informações sobre as ações de capacitação realizadas no ano anterior. A proposta do governo é que esse relatório, a partir da análise dos dados consolidados dos órgãos da administração pública federal, subsidie a SEGEP na avaliação da observância das diretrizes da PNDP, bem como contribua para o seu aperfeiçoamento. Das instituições que participaram da pesquisa, 72% apresentam anualmente esse relatório.

Contudo, sobre o Sistema de Gestão por Competência, idealizado com o objetivo de permitir o planejamento, monitoramento e avaliação das ações de capacitação, a partir da identificação dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, apenas 2% das instituições utilizam o sistema plenamente. Alguns gestores (19%) se quer sabiam da existência desse sistema. Na realidade constatou-se que a

SEGEP só disponibilizou o sistema para algumas instituições, como experiência piloto (essa é a situação sete anos após a publicação do Decreto nº 5.707/2006, que já mencionava os instrumentos da PNDP).

Como já mencionado, em 2011 foi instituída a Rede de Desenvolvimento de Pessoas, com a finalidade de acompanhar a implementação da PNDP nas instituições públicas federais, e avaliar a PNDP, entre outras disposições (BRASIL, 2011h). Essa Rede chegou a realizar reuniões sistemáticas com as instituições ligadas ao SIPEC. Contudo, após a reestruturação do Ministério do Planejamento, quando foi criada a Secretaria de Gestão Pública, a partir da fusão das secretarias de Recursos Humanos e Gestão, e a consequente mudança nos quadros de dirigentes, os trabalhos da Rede foram suspensos em 2013, como explicou a gestora D_1.

Concluí-se, portanto que, apesar do caráter inovador da PNDP e dos benefícios que a gestão por competências pode trazer para a gestão de recursos humanos no setor público (AMARAL, 2006; CARVALHO et al., 2009; OCDE, 2010), o apoio e o instrumental disponibilizado pelo governo federal para que as instituições de fato alinhem suas políticas à essa política nacional é insuficiente e tem sido disponibilizado de forma lenta. Constata-se ainda a fragilidade das políticas na gestão pública, ainda muito sensível à mudança no quadro gerencial do governo (a exemplo da interrupção das ações da Rede de Desenvolvimento de Pessoas).

5.3.1 Indicadores do discurso

No estudo quantitativo foram considerados como indicadores do discurso variáveis coletadas a partir da análise da política geral do governo federal e da revisão da literatura sobre a gestão contemporânea de recursos humanos.

Considerou-se assim, a relevância atribuída pelos gestores a um conjunto de práticas de gestão de recursos humanos, observando-se as principais atividades que compõem os subsistemas de Provisão, Aplicação, Manutenção, Desenvolvimento, Monitoração e Sustentabilidade e as principais práticas características de uma gestão estratégica, bem como as diretrizes destacadas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal.

Relevância das práticas de recursos humanos

Ao serem questionados sobre a relevância para o setor público federal de um conjunto de atividades alinhadas aos novos conceitos defendidos na política do governo federal, mas também destacados na literatura contemporânea sobre o tema, e que representam os diversos subsistemas de recursos humanos e uma gestão estratégica, observou-se que as cinco primeiras atividades apontadas como mais relevantes foram (escala Likert 1-5): o estímulo à aprendizagem contínua e ao autodesenvolvimento dos servidores (M=4.81); a garantia do cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=4.74); o alinhamento da estratégia de gestão de RH ao planejamento estratégico da instituição (M=4.74); a busca pela otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=4.72); e a manutenção do sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais (M=4.67).

Ainda sobre a relevância dessas atividades para o setor público federal, porém considerando os subsistemas de RH (escala Likert 1-5), pode-se afirmar que em termos de relevância atribuída pelos gestores destacam-se as atividades dos subsistemas de Ação estratégica (M=4.58), Monitoração (M=4.57), Desenvolvimento (M=4.55), Manutenção (M= 4.51), Provisão (M=4.42), Aplicação (M=4.31) e Sustentabilidade (M=4.06).

Relevância das ações de capacitação

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal estabelece treze diretrizes que devem orientar a ação de desenvolvimento e capacitação das instituições (BRASIL, 2006b). Ao serem avaliadas pelos gestores de recursos humanos quanto à sua relevância para o desenvolvimento dos servidores públicos federais, destacaram-se como as cinco ações mais relevantes (escala Likert 1-5): assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação (M= 4.65); incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais (M=4.63); elaborar plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas (M=4.63); avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação (M=4.6); promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação (M=4.58).

Assim, ao analisar esses dois indicadores, observa-se que os gestores destacaram a importância das ações voltadas para o desenvolvimento dos servidores, e a relevância do alinhamento estratégico das ações de RH com o planejamento estratégico da organização.

Percebe-se ainda a preocupação com a instrumentalização da área para a execução das ações de desenvolvimento, a exemplo do destaque dado à importância da elaboração de um plano anual de capacitação e da avaliação das ações de desenvolvimento. Esse discurso, em boa parte, está alinhado não apenas às principais orientações emanadas do governo federal, por meio do Ministério do Planejamento, como também reflete tendências presentes na literatura (BRASIL, 2006b, 2009b; CARBONE et al., 2005; DUTRA, 2008; ULRICH, 1998, 2003; ZARIFIAN, 2001).

Ressalte-se que foi mencionada entre as atividades mais relevantes, a busca da eficiência administrativa da área. A importância da otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos, não deve ser desprezada por tratar-se das questões mais operacionais da área. Ulrich (2003) lembra que as funções operacionais tiveram sua importância minimizada, mas sua realização bem-sucedida condiciona valor para a área e para a organização, contribuindo, inclusive, para dar maior credibilidade ao setor de RH, facilitando a criação de parcerias estratégicas. Questiona-se, contudo, se essa atividade deveria estar entre as cinco mais relevantes.

A preocupação com o cumprimento da legislação é outro aspecto presente no discurso dos gestores. Como será tratado em algumas seções deste capítulo, a presença desse tema é justificada não apenas pela característica da área de RH e do setor público, fortemente orientados por leis, mas também pelas constantes auditorias as quais a unidade de recursos humanos é submetida. É importante lembrar, também que, como abordado na seção 5.2.4, a legislação é vista pelo gestor como um mecanismo habilitador e legitimador da sua ação, o que certamente contribui para que esse seja um tema destacado no discurso dos gestores.

Não se pode deixar de registrar, contudo, que não estão entre as atividades consideradas como mais relevantes as ações voltadas para a promoção do desenvolvimento gerencial dos servidores, que os prepare para o exercício de atividades de direção e assessoramento; a associação dos resultados das ações de capacitação e desenvolvimento do servidor com a progressão funcional e com a avaliação do desempenho; assim como ações voltadas para a qualidade de vida do servidor no trabalho. Questões essas bastante atuais e discutidas na literatura sobre a área e/ou destacadas pelo governo federal (BRASIL, 2006b; 2009b; CARBONE et al., 2005; ZARIFIAN, 2001).

5.3.2 Condicionantes do discurso

Não houve correlação entre o discurso e as características pessoais do gestor, as características da instituição e a caracterização da gestão de recursos humanos, sugerindo que o discurso é independente desses aspectos.

5.4 As práticas

Para descrever as práticas de recursos humanos, serão consideradas aquelas variáveis que compõem os indicadores de prática: a existência de uma política interna, o conjunto de atividades de recursos humanos praticadas, a atenção dispensada a essas práticas nos últimos seis anos, as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos desse modelo, a adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, as ações da PNDP praticadas, a fração das ações de capacitação realizadas em 2012 e a fração do orçamento realizado em 2012 com as ações de capacitação.

5.4.1 Existência de política interna

Quanto à política de gestão de recursos humanos nas instituições pesquisadas, o que se observou é que a maioria dessas instituições (63%) possui uma política formal de gestão de RH, porém apenas 26% declararam que a política é aplicada e conhecida por todos.

Além disso, apenas 21% dos gestores concordam fortemente com a afirmação de que as práticas do dia a dia de recursos humanos estão alinhadas à política de gestão de recursos humanos. Muito possivelmente por conta desse baixo grau de alinhamento, somente 14% dos gestores afirmaram concordar fortemente que a política de gestão de recursos humanos vigente em suas instituições tem contribuído para a concretização da missão e dos objetivos organizacionais.

5.4.2 Atividades de recursos humanos praticadas

Considerando a avaliação dos gestores quanto às atividades de recursos humanos que efetivamente são praticadas, destacam-se a seguir as cinco atividades que obtiveram a melhor avaliação (escala Likert 1-5): garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=4.6); estimular a aprendizagem contínua e o

autodesenvolvimento dos servidores (M=4.14); disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos (M=3.84); buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=3.7); e promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (M=3.67).

5.4.3 Atenção dispensada às atividades de RH nos últimos seis anos

Destacam-se como as cinco atividades de RH que mais receberam atenção nos últimos 6 anos (escala Likert 0-3): disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos (M=2.58); estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores (M=2.56); buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa) (M=2.56); garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos (M=2.53); e manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição (M=2.47).

5.4.4 Ações de adesão ao modelo de gestão por competências

O processo de adesão ao modelo envolveu a capacitação dos profissionais de RH (72%), a discussão da literatura sobre o tema (60%), a visita a organizações públicas que implantaram o modelo (51%), a contratação de consultoria (28%) e a visita a organizações privadas que implantaram o modelo (7%).

Observe-se que, embora na avaliação dos gestores, a maioria das instituições tenham se envolvido em atividades de formação (capacitação e discussão da literatura) em gestão por competências o percentual médio de profissionais de RH capacitados em gestão por competência é de apenas 17% (DP=19).

5.4.5 Grau de implementação dos processos do modelo

Grande parte dos processos que abrangem a implantação do modelo de gestão por competências encontra-se ainda em fase de intenção (pretende implantar ou planejado, mas não implantado). Os processos mais adiantados em termos de implementação são a qualificação dos profissionais de RH em gestão por competências, a socialização de informações sobre o modelo com os gestores e servidores e as atividades relacionadas ao

mapeamento e descrição das competências.

Com relação à implementação do modelo entre os subsistemas de recursos humanos, destaca-se o de desenvolvimento e capacitação, como já era esperado, considerando que esse é o modelo de gestão orientador da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal.

5.4.6 Grau de adesão à PNDP

O grau de adesão à Política foi calculado considerando a adoção do modelo de gestão por competências, o grau de alinhamento do Plano Anual de Capacitação à PNDP, o uso do Sistema de Gestão da Capacitação por Competências e a apresentação do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação.

Considerando a amostra pesquisada, pode-se afirmar que a adesão ao modelo ainda é baixa. Apenas 2% das instituições adotaram a gestão por competências e estão com esse modelo funcionando plenamente como orientador da gestão de recursos humanos. Algumas instituições aderiram ao modelo, porém de forma ainda parcial (23%). A grande maioria, contudo expressaram apenas a intenção em adotar o modelo (61%). Enquanto isso, 14% declararam não haver indicação de que suas instituições irão adotar a gestão por competências.

Quanto ao grau de alinhamento do Plano Anual de Capacitação de 2012 à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, 49% das instituições estavam com mais de 50% de suas ações de capacitação e desenvolvimento alinhadas à Política; 42% apresentaram um alinhamento inferior a 50%; e 9% apresentaram nenhum alinhamento de suas ações de capacitação e desenvolvimento com a PNDP.

Sobre o Sistema de Gestão por Competências, idealizado com o objetivo de permitir o planejamento, monitoramento e avaliação das ações de capacitação, a partir da identificação dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, apenas 14% das instituições afirmaram utilizar o sistema, sendo que dessas apenas 2% utilizam o sistema plenamente. Alguns gestores (19%) se quer sabiam da existência desse sistema.

O Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, que funciona como instrumento para avaliação do Plano e subsidia a SEGEP na avaliação da observância das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, tem sido apresentado

anualmente por 72% das instituições que participaram da pesquisa.

5.4.7 Ações da PNDP praticadas

Das treze diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, aquelas que os gestores de recursos humanos afirmaram que são efetivamente mais praticadas foram: assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação (M=4.49); promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação (M=4.21); incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais (M=4.09); elaborar plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas (M=4.07); e priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo (M=4).

5.4.8 Fração das ações de capacitação realizadas em 2012

Considerando as ações de capacitação e desenvolvimento previstas para o exercício de 2012, atingiu-se um percentual médio de 63% de realização das ações previstas. O percentual de realização variou entre zero e 100% das ações previstas.

5.4.9 Fração do orçamento realizado em 2012 com as ações de capacitação

Do orçamento previsto para as ações de capacitação e desenvolvimento no ano de 2012 o percentual médio realizado foi de 65% dos recursos, variando entre zero a 100% do orçamento.

5.4.10 Condicionantes da prática

Perfil do gestor

A existência da política interna apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor de recursos humanos, sua remuneração e sua experiência

na instituição.

As atividades de recursos humanos praticadas apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor de recursos humanos, sua remuneração, sua experiência no setor público e sua experiência na instituição.

O grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor e a sua experiência no setor público.

O grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a remuneração do gestor de recursos humanos e sua experiência na instituição.

As ações da PNDP praticadas apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor e a sua experiência na instituição.

De uma forma geral destacam-se na análise dos indicadores de prática de RH as seguintes características do gestor de recursos humanos: idade, remuneração, experiência na instituição e experiência no setor público. Essas correlações parecem indicar que a maturidade do gestor, em termos de idade, carreira (considerando que a remuneração do servidor está atrelada a sua evolução na carreira) e experiência na instituição e no setor público, é uma questão relevante quando o tema são as práticas de RH. Está se falando, portanto, de um servidor que, sobretudo, conhece a dinâmica da administração pública e a cultura da instituição.

Como já mencionado neste trabalho, embora a concepção de ação estratégica seja válida tanto para o setor público como para a empresa privada, a missão a ser perseguida e a lógica de cada um são distintas. Por isso a inspiração em modelos e práticas de gestão do setor privado tem suscitando preocupações (BERGUE, 2010; BERGUE; KLERING, 2010; PAULA, 2005; SIQUEIRA; MENDES, 2009; WOOD JR.; CALDAS, 1998), considerando que embora esses tratem de aspectos que também importam para o setor público, este último tem peculiaridades que não podem ser deixadas de lado. Assim, como afirmam Siqueira e Mendes (2009, p. 242), é "necessário verificar o que faz, ou não, sentido ser importado do setor privado, tendo em vista a especificidade do setor público".

É importante lembrar que o setor público apresenta fortes componentes culturais e peculiaridades que podem influenciar os processos decisórios e a atitude e o comportamento dos servidores em processos de implementação de mudança. A herança histórico-cultural das organizações constitui um fator institucional relevante (LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; SCHIKMANN, 2010; SELZNICK, 1957), de modo que intervir

numa organização pública sem conhecer sua cultura pode levar a resultados inesperados e imprevisíveis, fazendo com que os servidores finjam que estão respeitando e trabalhando de acordo com as novas normas, quando na realidade querem restabelecer sua identidade (CARBONE, 2000; PIRES; MACÊDO, 2006; SCHOMMER, 2003; VAITSMAN, 2001).

Alguns autores (JACKSON; SCHULER, 1995; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992) chamam a atenção para o caráter histórico-contextual da área de gestão de recursos humanos. Alertam que o sistema de gestão de recursos humanos emerge das condições históricas de cada organização e da complexidade das relações sociais que dentro delas se desenvolvem, de modo que elas não podem ser completamente compreendidas sem que esse contexto seja considerado e analisado.

Faz sentido, portanto, as correlações entre essas características do gestor, relacionadas à sua maturidade profissional e ao conhecimento da dinâmica histórico-cultural da instituição e da administração pública, com os indicadores de prática.

É interessante registrar, ainda, que a experiência do gestor na área de recursos humanos e na função de gestor de recursos não apresentaram correlação com os indicadores de prática, o que só reforça a importância desse conhecimento da cultura do setor público e da realidade e dinâmica da instituição. Inclusive reforça a questão da remuneração do servidor estar atrelada à sua ascensão na carreira e não ao nível do cargo comissionado que ocupa.

Perfil da instituição

O tamanho do quadro de pessoal das instituições apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com o orçamento realizado em 2012 com as ações de capacitação, com as ações de adesão ao modelo de gestão por competências e com as ações da PNDP praticadas.

Assim, quanto maior o quadro de pessoal das instituições, maior foi o percentual do orçamento realizado em 2012 com ações de capacitação, maior foi a adesão ao modelo de gestão por competências e mais ações da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal foram praticadas.

Essas mesmas correlações foram observadas com relação ao tamanho do público interno da área de recursos humanos, que se confunde com o tamanho do quadro de pessoal da instituição.

O fato de o tamanho do quadro de pessoal, assim como o tamanho do público interno da área de RH, apresentar correlações positivas com indicadores de prática pode estar sugerindo que as instituições de grande porte (em termos de número de servidores) apresentam não

apenas uma estrutura de RH proporcional, em termos de quantitativo de servidores (o tamanho da equipe de recursos humanos apresenta uma correlação positiva e estatisticamente significativa com o tamanho do quadro de pessoal da instituição), mas possivelmente uma área mais bem estruturada, até pela complexidade que é gerir um número maior de pessoas, o que justificaria a influência positiva nas práticas de recursos humanos.

Equipe de RH

O tamanho da equipe de recursos humanos também apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com indicadores de prática: com o grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e com as ações da PNDP praticadas.

O mesmo ocorreu com o tamanho da equipe do setor de capacitação. Essa variável apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, com o grau de implementação dos processos desse modelo, com o grau de adesão à PNDP e com as ações da PNDP praticadas.

A constatação dessas correlações reforça os achados na pesquisa qualitativa, e vice-versa, no que diz respeito à preocupação dos gestores com o tamanho da equipe de profissionais de recursos humanos. Esse foi um tema recorrente durante as entrevistas, sugerindo, inclusive, que a dedicação dos gestores a atividades operacionais, a pouca utilização da margem de manobra, assim como, o baixo grau de adesão ao modelo de gestão por competências seria um reflexo do número insuficiente de servidores na área de recursos humanos:

> Tem muito trabalho e pouca gente para realizar [...] é preciso ter um controle muito grande para não se desesperar com a quantidade de processos que vai subindo na mesa e você não dá conta. [...] A gente tem tão pouca gente que a parte estratégica e a parte operacional se confundem (gestora D_2).
>
> a gestão de pessoas as vezes não faz mais porque ela tem limitação principalmente no quadro de pessoal (gestora G).
>
> [...] a gente tem uma margem para atuar em algumas frentes, mas não atua por isso, porque não tem tempo nem pessoas para agir (gestora D_2).
>
> Não implantamos [o modelo de gestão por competências]. [...] o maior motivo de não levar o assunto avante é falta de pessoal para fazer [...] não é real, não tem como dar conta disso (gestora C).

A qualificação dos profissionais de recursos humanos apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com a existência de política interna de recursos humanos, com as atividades de recursos humanos praticadas, com a atenção dispensada a

essas práticas nos últimos seis anos, com o grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as ações da PNDP praticadas e com as ações de capacitação realizadas em 2012.

Assim, quanto maior o grau de qualificação da equipe de profissionais de recursos humanos maior o impacto na prática de recursos humanos, considerando os indicadores de prática acima citados.

Pacheco (2002) e Schikmann (2010) lembram que no processo de modernização da gestão pública o profissional de RH deve deixar de lado as posturas tradicionais e assumir seu papel de agente de mudança e de formulador de políticas de recursos humanos. O alinhamento estratégico da área de recursos humanos não só coloca o profissional de RH em evidência, mas exige mudanças no seu perfil e na sua qualificação. Espera-se desse profissional que ele desempenhe múltiplos papéis e desenvolva novas competências. Além do conhecimento técnico e do conhecimento do negócio da organização, espera-se um perfil de consultor interno, com *expertise* em relacionamento interpessoal, negociação, gerenciamento de conflitos e de mudança e com um foco mais analítico (CARVALHO et al., 2009; FISCHER, 1998; KOCHAN, 2007; LENGNICK-HALL et al., 2009; ORLICKAS, 1999; ULRICH, 1998, 2003).

A qualificação do profissional de RH se apresenta assim, como aspecto fundamental para que a área de RH responda aos desafios impostos com a sua integração à estratégia organizacional, alcance resultados e de fato contribua para desenvolvimento e gerenciamento das competências individuais e organizacionais.

Gestão estratégica

A adoção de uma gestão estratégica de recursos humanos apresentou uma associação positiva e estatisticamente significativa com a existência de política interna, as atividades de recursos humanos praticadas, a atenção dispensada às atividades de RH nos últimos seis anos, o grau de implementação dos processos do modelo de gestão por competências, o grau de adesão à PNDP e com as ações da PNDP praticadas.

Assim, as instituições que adotam uma gestão estratégica de recursos humanos apresentam médias mais elevadas nesses indicadores de prática. Essas associações podem ser explicadas considerando que a gestão estratégica de recursos humanos propõe uma melhor utilização das práticas de RH chamando a atenção do papel dessas no processo da gestão estratégica da organização (ULRICH, 1998, 2003). Nessa perspectiva a função de RH está integrada com a estratégica organizacional e são definidas conjuntamente. Para que as

estratégias se transformem em ação, essas são traduzidas em práticas de recursos humanos, com o propósito de garantir os resultados (BOON et al., 2007; KEPES; DELERY, 2007). Esse alinhamento assegura que as práticas individuais de RH sejam configuradas de uma maneira tal que se apoiem mutuamente e atuem de forma sinérgica, proporcionando uma importante fonte de vantagem competitiva (ALLEN; WRIGHT, 2007; BARNEY; WRIGHT, 1998; KEPES; DELERY, 2007; WRIGHT; MCMAHAN, 1992; WRIGHT; MCMAHAN; MCWILLIAMS, 1994).

5.4.11 A relevância, a prática e a atenção dispensada

Ao se fazer uma análise cruzada da avaliação dos gestores quanto à relevância das atividades de RH para o setor público federal, o quanto essas atividades são efetivamente praticadas e a atenção dispensada a essas atividades nos últimos 6 anos, pode-se concluir o seguinte:

a) as atividades que obtiveram os conceitos mais elevados nas três avaliações integram, na sua maioria, os subsistemas de Manutenção, Monitoração e Desenvolvimento. Destacam-se como as únicas atividades que estão entre as cinco mais bem conceituadas nas três avaliações: garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos; estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores; e buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa).

Observa-se assim uma tendência de valorização, prática e investimento nas atividades consideradas clássicas da área de administração de pessoal, como acompanhamento e aplicação da legislação, gerenciamento de informações cadastrais e otimização dos processos internos de RH. Como mencionado anteriormente, a eficiência dos processos internos de RH tem sua importância para a área de RH e para a organização (ULRICH, 2003), assim como a observância da legislação é um dos princípios administrativos que orientam a gestão pública (CARVALHO FILHO, 2011). Contudo, questiona-se se essas atividades deveriam estar entre as mais relevantes, mais praticadas e que receberam mais atenção da área nos últimos seis anos. Esse destaque pode ser justificado, muito provavelmente, porque a maioria das instituições pesquisadas (60%) não adota uma gestão estratégica.

Por outro lado, confirma-se a importância estratégica que a área de desenvolvimento de pessoal assumiu nos últimos anos, como ferramenta de gestão de RH crucial no contexto de

valorização do conhecimento e da capacidade de aprendizagem contínua (ALBUQUERQUE, 2002; CARBONE et al., 2005; DEMO et al. , 2011; LE BOTERF, 2006; OCDE, 2010; PERRY, 2010; ZARIFIAN, 2003) e também a intenção de governo de fortalecer essa área, estabelecendo uma política nacional de desenvolvimento e associando o conceito de gestão por competências às ações dessa política (BRASIL, 2006b; CARVALHO et al., 2009; OCDE, 2010; PIRES et al., 2005);

b) a atividade "disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos" embora não tenha sido elencada entre as cinco mais relevantes, está entre as mais efetivamente praticadas e é a atividade que mais recebeu atenção nos últimos seis anos. Estudos mostram que a falta de credibilidade dessa área e a pouca legitimidade política tem sido um dos fatores que têm dificultado a sua transição de área operacional para estratégica (ASHTON; HAFFENDEN; LAMBERT, 2004; BRASIL, 2009a, 2009b; FERRAZ; ROCHA, 2011; FIGUEIREDO et al., 2008). É possível que o investimento na divulgação de suas ações tenha o objetivo de conseguir maior credibilidade e visibilidade junto aos servidores e gestores, visando inclusive a criação de futuras parcerias na ação estratégica (ULRICH, 2003);

c) embora o conjunto de atividades relacionadas à Ação estratégica tenha obtido a maior média na avaliação sobre a sua relevância para o setor público, no entanto esse conceito elevado não se repetiu na avaliação das atividades que efetivamente são praticadas e das que receberam mais atenção nos últimos seis anos.

A atividade "alinhar a estratégia da gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição" foi avaliada como uma das cinco atividades de recursos humanos mais relevantes, contudo ela não constou entre as cinco atividades mais praticadas, bem como não está entre aquelas cinco atividades que mais receberam atenção nos últimos seis anos.

Como visto no capítulo introdutório deste estudo, evidências empíricas mostram que há ambivalências entre o discurso e a prática da área de gestão de recursos humanos. Enquanto o discurso presente nas organizações valorizam os aspectos estratégicos da ação de recursos humanos, observa-se uma gestão voltada para os processos internos da área e atividades operacionais (CODA et al., 2009; LE BOTERF, 2003).

d) o subsistema de Provisão foi considerado o segundo menos relevante e obteve a menor média entre as atividades efetivamente praticadas e entre as que receberam mais atenção nos últimos seis anos. Essas avaliações contrariam o discurso do governo de compor uma força de trabalho adequada à natureza e complexidades das atividades e aos objetivos e às metas institucionais da administração pública federal (BRASIL 2002c, 2009b, 2009c).

Marconi (2010) lembra que a ausência de um planejamento da força de trabalho tem levado as instituições públicas a enfrentarem situações como o aumento significativo dos servidores de apoio administrativo e operacional e não das áreas finalísticas, o descompasso entre a escolaridade exigida para cargo e a apresentada pelos servidores e a deteriorização do perfil dos ocupantes dos cargos em comissão, entre outros. Em seu relatório sobre a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro a OCDE (2010) chama a atenção para o fato de que o modelo de gestão por competências pode atuar como um instrumento e ferramenta estratégica para o planejamento da força de trabalho, indo além das questões relacionadas à quantidade e custo, e ressaltar a importância da qualidade dessa força de trabalho.

e) a "manutenção de canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição" embora não tenha sido elencada entre as cinco mais relevantes, nem entre as mais frequentemente praticadas, está entre as atividades que mais receberam atenção nos últimos seis anos. Essa tem sido uma tendência no setor público federal, com a criação de ouvidorias e a ampliação dos espaços de diálogo com os servidores (BRASIL, 2009b).

f) a questão da sustentabilidade organizacional ainda não está incorporada às ações de RH no setor público federal. A sustentabilidade organizacional tem sido apontada como um estágio a mais no estudo evolutivo da gestão estratégica de recursos humanos. A área de RH ocuparia um papel central nesse quesito, preocupando-se também com a repercussão das questões ambientais e sociais na organização, em termos de novas competências, novos comportamentos e novas mentalidades requeridas nesse novo paradigma (FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; JABBOUR; SANTOS, 2008; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010).

No setor público é possível identificar políticas e ações do governo federal que orientam as instituições sobre as questões de inclusão social, gestão da diversidade, qualidade de vida no trabalho e responsabilidade ambiental, entre outras (BRASIL, 1999, 2009e, 2010c, 2010d, 2013a, 2013c, 2013d). Contudo, o que se observou é que esse foi o subsistema considerado menos relevante e está entre aqueles cujas atividades são menos praticadas e que receberam menos atenção nos últimos seis anos. Esses resultados podem estar mostrando que área de RH no setor público federal ainda está buscando firmar-se como estratégica, o que justifica a pouca atenção a assuntos considerados como "uma extensão do recursos humanos estratégico" (FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2013, p. 13).

Alguns gestores, no entanto, vislumbraram a possibilidade da área de RH intervir nessas questões por meio da ação de capacitação:

> o papel da área de RH é importante considerando a necessidade de provocar esse despertar por parte dos servidores, o que pode ocorrer por meio das ações de capacitação e desenvolvimento (gestora K).

Durante as entrevistas os gestores mostraram-se receptivos a esse tema, descrevendo ações em suas instituições voltadas para a inclusão social, gestão da diversidade e para a questão ambiental. Contudo, essas iniciativas não tiveram o envolvimento direto da área de recursos humanos, sendo na grande maioria atividades desenvolvidas pela área de logística das instituições ou por unidades ou comissões específicas.

Quanto à análise cruzada da avaliação dos gestores sobre a relevância e a efetiva prática das ações elencadas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, pode-se concluir que:

a) há uma coerência entre as atividades consideradas relevantes e as ditas efetivamente praticadas, voltadas na sua maioria para a divulgação das ações de capacitação e garantia do acesso e apoio ao servidor nas iniciativas de capacitação. Destacou-se ainda a relevância e a prática da elaboração do plano anual de capacitação (lembre-se que 91% dos gestores de recursos humanos afirmaram que suas instituições elaboram esse plano).

Contudo, como mencionado anteriormente, de acordo com a avaliação dos gestores, somente 49% das instituições apresentava um alinhamento das suas ações de capacitação (realizadas em 2012) com a PNDP superior a 50%, sendo que desses apenas 19% das instituições estavam com suas ações totalmente alinhadas à Política.

Ressalte-se ainda, que nas avaliações dos gestores não constam entre as ações consideradas mais relevantes, nem entre as mais praticadas, as ações voltadas para a promoção do desenvolvimento gerencial dos servidores e as ações que favoreçam a associação dos resultados das ações de desenvolvimento do servidor com a progressão funcional e com a avaliação de desempenho. A primeira aponta para uma questão nevrálgica no setor público que é a nomeação de pessoas para ocupar cargos de gestão sem o devido preparo técnico e a segunda deixa de contribuir para disseminar uma gestão voltada para resultados e baseada em competências (MARCONI, 2010).

b) a atividade de avaliação permanente dos resultados das ações de capacitação, considerada uma das cinco mais relevantes para o desenvolvimento dos servidores federais não constou entre as efetivamente praticadas. A avaliação das ações de capacitação e dos seus impactos sobre os servidores faz parte do desenho instrucional e deve estar prevista nos planos de capacitação e desenvolvimento das instituições, principalmente sob a perspectiva da gestão por competências, na qual o aspecto da formação ganha destaque (CARVALHO et al.,

2009), e constitui um dos principais pontos abordados na literatura sobre políticas de treinamento, desenvolvimento e educação (DEMO et al., 2011).

c) a priorização de cursos ofertados pelas escolas de governo, no caso de cursos externos, não esteve entre as atividades consideradas mais relevantes, mas foi avaliada com uma das cinco efetivamente praticadas. Essa iniciativa não só é incentivada pelo governo (BRASIL, 2006b), mas justifica-se porque as ações das escolas de governo estão direcionadas e tratam de temas relativos à gestão pública e às políticas defendidas pelo governo, a exemplo da introdução no setor público do conceito de gestão por competências. Como destaca Carvalho et al. (2009, p. 11), as escolas de governo devem ser vistas "não apenas como um centro de treinamento para servidores, mas como um local onde a capacitação é desenvolvida de acordo com as necessidades estratégicas da administração pública".

5.5 Os resultados

Como indicador de resultados, considerou-se neste estudo os impactos da implementação do modelo de gestão por competências.

De acordo com a avaliação dos gestores de recursos humanos, entre os impactos da implementação da gestão por competências, ou seja, as contribuições decorrentes da adoção desse modelo, destacam-se (escala Likert 1-5): promover o desenvolvimento permanente do servidor (M=3.91); vincular a estratégia da área de recursos humanos ao planejamento estratégico organizacional (M=3.91); valorizar a avaliação de desempenho, como instrumento que apoia a política de recursos humanos e demanda ações aos demais processos de RH (M=3.91); priorizar no plano de capacitação conteúdos voltados para o desenvolvimento de competências relacionadas à missão da instituição (M=3.82); e otimizar a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (M=3.64).

5.5.1 Condicionantes dos resultados

Perfil do gestor

Apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa com os resultados, a idade do gestor de recursos humanos e a sua experiência na instituição.

A exemplo do que ocorreu com os indicadores de prática, características individuais do

gestor de recursos humanos que apresentam correlação positiva com o indicador de resultados (idade, experiência na instituição) ressaltam a sua maturidade pessoal e profissional e o seu conhecimento sobre a dinâmica e a cultura da instituição.

Essas correlações ratificam a importância da herança histórico-cultural das organizações (JACKSON; SCHULER, 1995; LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; SCHIKMANN, 2010; SELZNICK, 1957) e das peculiaridades e componentes culturais próprios do setor público (BERGUE, 2010; BERGUE; KLERING, 2010; PAULA, 2005; SIQUEIRA; MENDES, 2009; WOOD JR.; CALDAS, 1998). Esse contexto não pode ser desprezado, considerando a importância das condições históricas de cada organização e da complexidade das relações sociais que dentro delas se desenvolvem para a gestão dos recursos humanos. Essas são questões que podem influenciar os processos decisórios e a atitude e o comportamento dos servidores em processos de implementação de mudança, repercutindo nos resultados a serem alcançados (JACKSON; SCHULER, 1995; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

Equipe do setor de capacitação

O tamanho da equipe do setor de capacitação apresentou uma correlação positiva e estatisticamente significativa com os resultados. Assim, à medida que as instituições apresentavam uma equipe maior no setor de capacitação, maiores os resultados apresentados, em termos de impactos da implementação do modelo de gestão por competências.

Essa correlação ocorre muito provavelmente por que é a unidade de capacitação e desenvolvimento de pessoal o setor responsável pela condução das ações de capacitação. Como o governo federal introduziu o conceito de gestão por competências por meio da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, ou seja, concentrou-se nas áreas de formação e de desenvolvimento dos servidores públicos (BRASIL, 2006b), é esperado que os impactos da adoção desse modelo de gestão estejam associados à estrutura da equipe desse setor.

Registre-se que, como já citado anteriormente, durante as entrevistas os gestores mencionaram as dificuldades enfrentadas pela redução da equipe de profissionais de recursos humanos, inclusive como um dos fatores dificultadores para a implementação do modelo de gestão por competências.

Gestão estratégica

Observou-se uma associação positiva e estatisticamente significativa entre a gestão

estratégica de recursos humanos e os resultados apresentados, ou seja, as instituições que, segundo a avaliação dos gestores, tinham uma gestão estratégica de recursos humanos apresentaram uma média maior nos impactos da implantação do modelo de gestão por competências.

Essa associação faz sentido considerando que na gestão estratégica de RH a ação está mais focada em resultados. As práticas de RH são configuradas e coordenadas com o propósito de se apoiarem mutuamente e garantirem os resultados considerados estratégicos (BOON et al., 2007; KEPES; DELERY, 2007; ULRICH, 1998, 2003). Longe de atuar de forma reativa e coadjuvante, a gestão estratégica de recursos humanos vai criar condições para uma atuação voltada para os objetivos organizacionais (BROCKBANK, 1999; CARBONE et al., 2005; ULRICH, 2003).

Não se pode esquecer, também que a opção pela gestão por competências não implica em abandonar o foco estratégico. Dutra (2008) afirma que na gestão por competências os parâmetros e os instrumentos de gestão de pessoas devem estar direcionados com o propósito estratégico da organização. Orientando-se pelos objetivos estratégicos, as políticas e práticas de RH voltam-se para a identificação das competências humanas necessárias à concretização desses objetivos e para o desenvolvimento dessas competências.

5.6 As forças isomórficas

A abordagem institucional defende que as organizações sofrem pressões para se adaptar ao contexto, adotando estruturas e práticas consideradas adequadas a seus ambientes (MEYER; ROWAN, 1977). Ao analisarem o processo de mudança organizacional, DiMaggio e Powell (1983), inferem que as organizações adotam comportamentos, regras e estruturas como resultados das pressões isomórficas institucionais, que podem ser exercidas por meio de três mecanismos: coercitivo, mimético e normativo.

Paauwe (2004), entre outros autores (tais como BOON et al., 2009; LACOMBE; CHU, 2008; WRIGHT; MCMAHAN, 1992), destaca que a perspectiva institucional fornece uma base teórica sólida para a inclusão do contexto no estudo da gestão de recursos humanos e para a exploração dos efeitos desse contexto nas práticas, políticas e resultados de recursos humanos.

Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) afirmam que os elementos isomórficos atuam juntos ou isoladamente e em graus diferentes, dependendo do contexto de cada sociedade e do

segmento de atividade. Neste estudo verificou-se nas instituições pesquisadas a presença dos três tipos de forças isomórficas, embora em diferentes intensidades.

Ao avaliarem o grau de influência das forças isomórficas na definição das políticas de recursos humanos das suas instituições, os gestores de RH destacaram as forças isomórficas coercitivas (M=3,84), seguidas das forças miméticas (M=3,20) e normativas (M=2,87).

No caso da influência das forças isomórficas sobre as práticas cotidianas de recursos humanos, as forças coercitivas apresentaram um grau de influência maior (M=3,81), seguido das forças miméticas (M=3,14) e normativas (M=2,71).

As forças coercitivas parecem ser os maiores motivadores das mudanças na gestão de recursos humanos, portanto. Essa prevalência da influência das forças coercitivas é compreensível e esperada, considerando que a área de recursos humanos tem sua prática fortemente orientada pela legislação trabalhista, bem como considerando o fato que a ação do agente público está pautada pela legalidade (CARVALHO FILHO, 2011).

O isomorfismo coercitivo ocorre em função de influências políticas e do problema da legitimidade. Essas pressões podem ser exercidas por força da lei, dos sindicatos, acionistas, entre outros (DIMAGGIO; POWELL, 1983; PAAUWE; BOSELIE, 2003). Busca-se, essencialmente, estar em consonância com o que está legalmente estabelecido (SCOTT, 1995).

Os gestores mencionaram com frequência a pressão por mudanças que sentem do sindicato e das associações de servidores. Foram citados os movimentos grevistas e ressaltada a capacidade de mobilização dos servidores. A gestora B registra que a instituição adotou uma gestão mais transparente e participativa a partir da mobilização dos servidores: “Essas entidades [associação de servidores e sindicato] pressionaram muito para que a gente tivesse uma gestão mais participativa, para eles poderem atuar junto” e explica que as entidades sindicais e a associação de servidores participam de várias comissões que tratam de processos da gestão de recursos humanos (tais como valorização dos servidores, capacitação e desenvolvimento e avaliação de desempenho).

Essa mesma gestora, inclusive, associa a maior abertura para discutir assuntos de RH junto à diretoria como resultado da pressão exercida pelos servidores:

> E eu acho que foi aí que a diretoria, por querer atender [os servidores], talvez não esteja nem levando em consideração a importância [da área de RH]. Houve a abertura de espaço com essa pressão e aí eles começaram a nos escutar (gestora B).

A influência da legislação e do Ministério do Planejamento também foi observada na

fala dos gestores, ressaltando o seu papel de fomentar mudanças na gestão de recursos humanos:

> [...] as mudanças [na gestão de recursos humanos] tem ocorrido pela legislação, com a instituição de políticas de gestão de pessoal [...] (gestor J).

> [...] a nossa legislação, que regula o nosso setor, é toda do Ministério do Planejamento [...] a gente segue em princípio tudo o que o Ministério manda a gente fazer (gestor A).

Os órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União, também foram mencionados pelos gestores como fontes de pressão e mudança na gestão de RH, ao promoverem auditorias frequentes com o objetivo de verificarem o cumprimento da legislação. A gestora B ressalta que sente mais pressão por parte desses órgãos do que por parte do Ministério do Planejamento, explicando que o Ministério "joga a legislação, mas fica muito a critério dos órgãos [o seu cumprimento]", enquanto que os órgãos de controle de fato cobram a observância da legislação. Observa-se assim, o uso de mecanismos de controle (a possibilidade de sanções por parte dos órgãos de controle), fazendo com que os gestores se mostrem mais propensos a seguir as exigências legais (SCOTT, 1995).

Esse comportamento pode estar indicando a existência de um sistema formalístico, no qual as organizações agem com indiferença ou adotam uma postura de espectador, levando à necessidade de mais normas que reforcem as primeiras. Machado-da-Silva et al. (2003) esclarecem que esse comportamento pode ser observado inclusive na própria dinâmica organizacional, quando os empregados desconhecem, ignoram ou consideram irreais para a realidade organizacional as normas e regras escritas. Essa descrença só é desfeita quando sanções são efetivamente aplicadas.

As forças isomórficas miméticas, por sua vez, ocorrem quando as organizações buscam copiar tendências, modelos e processos de sucesso adotados por outras empresas, buscando assim responder de forma padronizada às incertezas ou demonstrar disposição em melhorar as condições de trabalho (DIMAGGIO; POWELL, 1983), de modo que elas pareçam modernas e profissionais (PAAUWE; BOSELIE, 2003).

Identificou-se a influência das forças miméticas a partir do comportamento de buscar em instituições semelhantes práticas de gestão de recursos humanos:

> A gente se espelha sim, em experiências de outros institutos (gestor H).

> As pressões vêm [...] de outras instituições que têm o mesmo perfil e que estão desenvolvendo essas mudanças [na área de recursos humanos] (gestor K).

> Sempre que a gente tem alguma instituição parceira ou que tenha estrutura

> parecida com a nossa [...] a gente busca modelos [de gestão de pessoas nessas instituições] (gestora C).

Observou-se, ainda, que os servidores também influenciam as ações de recursos humanos por meio de suas experiências em outras instituições (públicas ou privadas) nas quais já trabalharam: “São pessoas que têm outra visão da área de recursos humanos e que cobram atitude, cobram decisões”, explica a gestora E, que afirma sentir mais pressão dos servidores do que do próprio governo para implementar mudanças na gestão de recursos humanos.

Já as pressões isomórficas normativas, essas atuam em consequência, principalmente, da profissionalização, contribuindo para produzir nas organizações formas comuns de interpretação e ação diante dos problemas enfrentados (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A influência de mecanismos isomórficos normativos foi mencionada pelos gestores, destacando-se a participação dos profissionais de recursos humanos em eventos (seminários, congressos etc.) e cursos, como forma de atualização e disseminação de tendências e melhores práticas de gestão de RH:

> A participação do pessoal em eventos proporciona atualização e antecipa tendências, favorecendo os mecanismos de mudança (gestor J).

Encontros e fóruns direcionados apenas para dirigentes de recursos humanos, a exemplo dos encontros nacionais e regionais promovidos pelo SIPEC e a Comissão Nacional de Dirigentes de Pessoal e de Recursos Humanos, que reúne dirigentes de RH dos institutos federais de ensino, também contribuem para difundir experiências inovadoras ou de sucesso e padronizar práticas, bem como compartilhar a interpretação da aplicação da legislação (gestores D_1, G e H).

> não só a interpretar a aplicação da legislação, a consolidar e a padronizar procedimentos, mas também a incorporar novas experiências, e nós temos fomentado isso. Em todo fórum tem pelo menos duas apresentações de experiências inovadoras ou experiências de sucesso de algum instituto (gestor G).

Esses fóruns funcionam como redes, onde os dirigentes e profissionais de RH trocam informações e conhecimentos, contribuindo para padronização das atividades de gestão de recursos humanos nas suas instituições (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

5.6.1 Condicionantes das forças isomórficas

Perfil do Gestor

Algumas das variáveis que compõem o perfil do gestor apresentaram correlações com a influência das forças isomórficas sobre a definição da política de recursos humanos, bem como com a influência das forças isomórficas sobre as suas práticas cotidianas.

No que se refere à **influência das forças isomórficas sobre a definição da política de recursos humanos**, constatou-se uma correlação positiva e estatisticamente significativa das forças miméticas com a idade do gestor de recursos humanos e com a sua experiência no setor público. Já as forças normativas apresentaram uma correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor de recursos humanos.

Quanto à **influência das forças isomórficas sobre as práticas cotidianas de recursos humanos**, as forças miméticas apresentaram uma correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade, com a remuneração do gestor de RH e com a sua experiência no setor público. Já as forças normativas apresentaram uma correlação positiva e estatisticamente significativa com a idade do gestor de RH.

Uma possível explicação para essas correlações está no fato de que essas características estão relacionadas à maturidade do gestor de recursos humanos, seja em termos de idade, experiência profissional (considerando que a remuneração está atrelada à ascensão na carreira) e no serviço público.

São profissionais, portanto, que pela sua maturidade percebem a influência das forças isomórficas miméticas e normativas sobre a definição das políticas e das práticas cotidianas de gestão de recursos humanos. Muito possivelmente está se falando de um grupo de profissionais que já vivenciou experiências em outras instituições públicas e que participa ativamente de eventos, fóruns específicos, cursos, grupos de discussão, entre outros, ocasiões em que os profissionais compartilham conhecimentos e práticas e são apresentados às tendências na área de gestão de recursos humanos.

Durante as entrevistas os gestores afirmaram participar de fóruns exclusivos para dirigentes e profissionais de recursos humanos, promovidos pelo SIPEC, bem como promovidos pelas próprias instituições, a exemplo de encontros que reúnem profissionais apenas das universidades ou dos institutos federais de ensino (mecanismos normativos). As influências das experiências vivenciadas em outras instituições também foram mencionadas, como forças que promovem mudanças na gestão de RH (mecanismos miméticos).

Não houve correlação entre as características pessoais do gestor com a influência das forças isomórficas coercitivas, seja sobre a política, seja sobre as práticas cotidianas de recursos humanos. Isso sugere que a percepção da pressão exercida pelas forças isomórficas coercitivas é independente de aspectos como gênero, idade e experiência profissional do gestor.

Equipe de RH

A qualificação dos profissionais de recursos humanos apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com a influência das forças isomórficas (coercitivas, miméticas e normativas) sobre as práticas cotidianas de recursos humanos. Assim, quanto mais elevada a qualificação desses profissionais, maior a influência percebida das forças isomórficas coercitivas, miméticas e normativas sobre as práticas.

Considerando que a área de recursos humanos, principalmente no serviço público, é uma área cujas práticas estão fortemente orientadas pela legislação, faz sentido a correlação entre as forças coercitivas e a qualificação dos profissionais de recursos humanos. Boa parte da qualificação dos profissionais de RH está direcionada à interpretação dessas normas. Quanto maior o conhecimento e a compreensão da legislação maior é a percepção da influência das forças coercitivas.

As correlações com as forças normativas e miméticas decorrem possivelmente pelo fato de que a qualificação dos profissionais de RH, por meio de participação em cursos, fóruns, leituras de periódicos acadêmicos e revistas especializadas, contribui não apenas para a homogeneização do repertório, mas também para a troca de ideias e o compartilhamento de conhecimentos e instrumentos entre esses profissionais. Nas entrevistas ficou evidenciado que durante esses encontros são apresentadas, também, experiências de sucesso de outras instituições, incentivando o comportamento mimético. A participação em eventos, grupos de discussão e associações profissionais, portanto assegura um ambiente propício à disseminação e homogeneização das melhores práticas de gestão de recursos humanos (KOCHAN, 2004; LACOMBE; CHU, 2008; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004; RAMBO, 2009; WOOD JR; TONELLI; COOKE, 2011).

Gestão estratégica

O fato de a instituição adotar ou não uma gestão estratégica de recursos humanos apresentou uma associação positiva e estatisticamente significativa com a influência das forças isomórficas miméticas e normativas sobre as práticas cotidianas de recursos humanos.

Assim, percebe-se que as instituições que apresentam uma gestão estratégica de recursos humanos, segundo a avaliação dos gestores, sofrem maior influência das forças isomórficas miméticas e normativas sobre as práticas cotidianas de RH.

A elaboração e a implementação de políticas e práticas de gestão de recursos humanos são influenciadas por mecanismos institucionais (BOON et al., 2009; CÉSAR; CODA; GARCIA, 2006; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2003; VAN GESTEL; NYBERG, 2009; WRIGHT; MCMAHAN, 1992). Entre as formas de manifestação dos mecanismos institucionais estão: (1) a adoção de tendências que estão na moda e de melhores práticas (mecanismos miméticos); e (2) pela profissionalização (mecanismos normativos), quando a formação acadêmica, experiências anteriores de trabalho, a participação em cursos e em associações e grupos informais influência na disseminação de conceitos, políticas e práticas de gestão de recursos humanos.

Essa associação entre a adoção da gestão estratégica e as forças isomórficas miméticas e normativas faz sentido, portanto, considerando que a gestão estratégica de recursos humanos enquadra-se nessas duas formas de manifestação das forças institucionais. O modelo de gestão por competências (que envolve a concepção de gestão estratégica) e a gestão estratégica são exemplos de tendências e melhores práticas de gestão de recursos humanos, sendo bastante disseminadas entre as organizações e pelas escolas de administração, periódicos acadêmicos e associações profissionais (KOCHAN, 2004; LACOMBE; CHU, 2008; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004; RAMBO, 2009; WOOD JR; TONELLI; COOKE, 2011), inclusive como modelos a serem seguidos e adotados pelo setor público (AMARAL, 2006; BRASIL, 2006b; CARVALHO et al., 2009; FRIEDMANN, 2003; GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003; OCDE, 2010; PIRES et al., 2005; SCHIKMANN, 2010; SIQUEIRA; MENDES, 2009).

Posição hierárquica

A influência das forças isomórficas coercitivas sobre a definição da política de recursos humanos, bem como a influência das forças isomórficas coercitivas sobre as práticas cotidianas de RH, apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa com a posição hierárquica da unidade de recursos humanos.

Essas correlações ocorrem possivelmente porque a área de RH é uma área cuja ação está essencialmente alicerçada e orientada por leis e normas, como já mencionado várias vezes neste estudo. Registre-se que quanto mais elevada a posição hierárquica maior a responsabilização de quem responde por essa unidade, principalmente junto aos órgãos de controle. Logo, é compreensível que tanto no discurso como nas práticas as normas sejam

declaradas e seguidas quando há a possibilidade de sanções. Quando ocorre o contrário, ou seja, a área de recursos humanos está em um nível hierárquico mais baixo (em nível de serviço ou divisão), quem responde pelas ações de recursos humanos perante os órgãos de controle são as chefias mediatas desses níveis (coordenadores gerais ou diretores).

A presença forte da influência de mecanismos coercitivos e a responsabilidade do gestor no seu cumprimento também foram mencionadas nas falas dos gestores. Ao protestar sobre o tempo que gasta respondendo as demandas judiciais e dos órgãos de controle, a gestora C justifica o fato de não repassar esses processos para outra pessoa porque “vem tudo no meu nome [...] eu quero estar com meu nome limpo”.

5.7. *Hype*: a efusão do discurso na gestão de recursos humanos

Como já mencionado, a expressão “*hype*” é muito adotada para indicar o exagero sobre algo, uma estratégia para enfatizar alguma coisa ou uma excessiva publicidade em torno de uma ideia. Neste estudo esse indicador mede, portanto, o grau em que o discurso extrapola a prática, ou seja, está se falando sobre o exagero ou a efusão do discurso. Em outras palavras o *hype* refere-se à discrepância entre o discurso e a prática.

Para que os gestores sejam bem sucedidos em seus esforços de implantar mudanças nas organizações os mesmos recorrem a estratégias e intervenções discursivas com o objetivo de criar cognições e emoções compartilhadas que apoiem essa mudança. Assim, ao buscar aumentar as chances de implementação do que está sendo proposto, investe-se na ênfase aos problemas das práticas atuais e apresenta-se as novas práticas como solução, destacando que a mudança irá garantir resultados superiores, encorajando os atores a aceitarem, apoiarem e participarem do processo de mudança (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009; HARDY; MAGUIRE, 2008; LECA; BATTILANA; BOXENBAUM, 2008).

5.7.1 Condicionantes do *hype*

Perfil do gestor

A experiência do gestor de recursos humanos na instituição apresentou uma correlação negativa e estatisticamente significativa com o *hype*. Assim, quanto maior o tempo de serviço do gestor de RH na instituição menor a efusão do discurso.

Novamente se destaca uma característica relacionada à maturidade do gestor de RH, neste caso específico em termo de experiência na instituição. Assim, ganha destaque mais uma vez, a importância do conhecimento do legado histórico-cultural e da dinâmica da instituição, e consequentemente, das peculiaridades e componentes culturais próprios do setor público (BERGUE, 2010; BERGUE; KLERING, 2010; PAULA, 2005; SCHOMMER, 2003; SIQUEIRA; MENDES, 2009; WOOD JR.; CALDAS, 1998), considerando que o sistema de gestão de RH emerge das condições históricas da organização e da complexidade das relações sociais que se desenvolvem dentro dela (JACKSON; SCHULER, 1995; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE, 2004; WRIGHT; MCMAHAN, 1992).

É importante lembrar que essa variável apresentou correlação positiva com alguns indicadores de prática e com o indicador de resultados, ou seja, quanto maior a experiência do gestor na instituição maior os resultados em termos de práticas e de impacto dessas práticas. O fato de aplicar de forma mais efetiva as práticas de recursos humanos e atingir bons resultados pode implicar, inclusive, em uma menor necessidade do gestor de "florear" o seu discurso. O sucesso da área de RH, em termos de eficácia e efetividade, parece não só contribuir para a credibilidade do setor (ULRICH, 2003), como torna dispensável o gasto excessivo de energia na promoção das ideias que defende.

Perfil da instituição

As variáveis que integram o perfil da instituição não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o *hype*.

Equipe de RH e público interno

A qualificação dos profissionais de recursos humanos apresentou uma correlação forte (Rho=0.62), negativa e estatisticamente significativa com o *hype*. Portanto, quanto mais qualificada a equipe de recursos humanos menor a discrepância entre o discurso e a prática.

O cenário atual requer do profissional de RH que esse desempenhe múltiplos papéis, demandando novas posturas e novas competências. É qualificando-se que esse profissional vai ser capaz de contribuir para que a área de RH de fato responda aos desafios impostos com a sua integração à estratégia organizacional (FISCHER, 1998; KOCHAN, 2007; ORLICKAS, 1999; PACHECO, 2002; SCHIKMANN, 2010; ULRICH, 1998, 2003).

Gestão estratégica

Houve uma associação estatisticamente significativa com o tipo de gestão de recursos

humanos adotada na instituição e o *hype*. Observou-se que quando a instituição adota uma gestão estratégica de recursos humanos o *hype* é menor, enquanto as instituições que não apresentaram uma gestão estratégica o *hype* era mais intenso.

Na gestão estratégica de recursos humanos as práticas de RH são configuradas e coordenadas com o propósito de se apoiarem mutuamente e garantirem os resultados considerados estratégicos. A ação de recursos humanos, portanto, está mais focada em resultados e em uma melhor utilização das suas práticas (BOON et al., 2007; KEPES; DELERY, 2007; ULRICH, 1998, 2003). O setor de RH passa a ocupar, assim, um *status* diferenciado, chamando a atenção para o seu papel e a sua relevância na gestão estratégica da organização.

A correlação sugere que ao atuar de forma estratégica, a área de recursos humanos melhora a sua eficiência e eficácia, diminuindo a discrepância em relação ao discurso.

5.8 Confirmação da Hipótese

Esta seção trata da confirmação da hipótese levantada no projeto de pesquisa, mas também da constatação dos pressupostos nos quais está apoiada a hipótese.

A hipótese defendida nesta pesquisa – *As pressões institucionais atuam de forma diferente sobre discurso e prática* – está apoiada nos pressupostos de que:

a) as práticas e o discurso parecem ter papéis distintos no sucesso organizacional. As práticas impactam sobre o desempenho organizacional e o discurso sobre a legitimidade organizacional, sendo que ambos convergem para o sucesso organizacional;

b) as pressões isomórficas atuariam de maneira distinta sobre o discurso e sobre a prática da gestão de recursos humanos, considerando que discurso e prática têm papéis diferenciados no sucesso organizacional, contribuindo para a contradição entre o discurso e a prática nessa área.

Além disso, todo o estudo está orientado pela ideia de que há uma incongruência entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos, baseada nas evidências empíricas já mencionadas no capítulo introdutório desta tese.

5.8.1 A relação entre o discurso, a prática, forças isomórficas e resultados

Feita uma análise multidimensional das variáveis que integram os indicadores de prática, de discurso, das forças isomórficas e dos resultados (ver escalograma no Gráfico 2) pode-se visualizar quatro facetas, de acordo com a aglutinação dessas variáveis: Prática, Influências isomórficas, Discurso e Resultados.

A partir dessas facetas, é possível tirar as seguintes conclusões:

a) as facetas referentes à Prática (composta pelas variáveis que integram o indicador de prática) e ao Discurso (que abrange as variáveis que compõem o indicador de discurso) encontram-se afastadas, confirmando a pouca relação entre o discurso e a prática na gestão de RH;

b) as Pressões isomórficas, embora estreitamente relacionadas entre si, são discerníveis quanto à ação da sua influência. Assim subdividiu-se a faceta das influências isomórficas em: pressões isomórficas políticas e pressões isomórficas técnicas;

c) quanto à faceta correspondente aos Resultados, embora essa se apresente numa posição independente das demais variáveis, ainda mostra uma maior aproximação com as variáveis que integram o indicador de Prática (e nenhuma relação com o Discurso), corroborando o pressuposto adotado neste estudo de que a prática impacta sobre o desempenho organizacional, por enfatizar o aspecto técnico da organização e tratar, portanto, de resultados, enquanto o discurso estaria mais associado ao aspecto institucional, como aceitação e reconhecimento, impactando de forma indireta no sucesso organizacional.

Essas relações serão mais aprofundadas nas subseções seguintes.

5.8.1.1 A relação discurso e prática

A análise da relação entre o discurso e a prática (ver Tabela 23) mostra que entre esses dois há pouquíssimas correlações estatisticamente significativas e que a força dessas correlações é baixa.

Foi utilizado, também, um diagrama de dispersão (ver Gráfico 3) para visualizar a relação entre o discurso e a prática. A análise revelou que quando a frequência do discurso é baixa a discrepância em relação à prática é pequena, mas essa diferença vai aumentando à

medida que o discurso vai ficando mais intenso. Assim, a discrepância existente entre o discurso e a prática é tão maior quanto mais intenso for o discurso.

Os histogramas apresentados junto com o Gráfico 3 mostram, ainda, que o discurso se apresenta de forma mais frequente nos seus níveis mais alto, ou seja, constata-se um entusiasmo elevado no discurso (*hype*). Por sua vez, a distribuição da prática apresenta um limite, sem que os níveis mais altos sejam alcançados, a exemplo do que ocorre no discurso. O discurso, portanto, é mais efusivo que a prática.

Assim, discurso e prática não apenas apresentam falta de relacionamento entre eles (que é fraco, na maior das hipóteses), mas também apresentam intensidades diferentes (veja também o Diagrama de Box & Whisker, no Gráfico 5, que permite a comparação visual dessa diferença entre as intensidades da prática e do discurso).

Alguns autores destacam o papel central do discurso no processo de institucionalização de novas práticas, enfatizando a sua importância para a internalização das novas lógicas por parte dos atores, a compreensão do seu papel e o seu posicionamento diante delas. (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004). Contudo, Abrahamson (1996) alerta para o uso de uma retórica reluzente usada na implementação de novos modelos de gestão, com o propósito de mobilizar as organizações e seus funcionários em direção à mudança, criando a crença de que esses modelos são mais racionais e representam inovações, e de aproximar essas organizações de instituições de referência.

Neste estudo a incongruência entre o discurso na gestão de recursos humanos variou entre o mínimo de 18% e o máximo de 465% sobre a prática. A discrepância média entre o discurso e a prática foi de 99% (DP=103,35%). Observa-se assim, não apenas a constatação da discrepância entre o discurso e a prática de RH, mas que o grau dessa discrepância chega a níveis muito elevados (o que justifica, inclusive, a adoção do termo *hype* para expressar o exagero no discurso). Registre-se ainda que não houve na amostra estudada caso em que a prática tenha superado o discurso. Em todos os casos observados o discurso é sempre mais efusivo que a prática.

A confirmação da discrepância entre o discurso e a prática neste estudo é evidenciada, portanto, pelo afastamento dessas variáveis no escalograma do Gráfico 2, pela pouca relação (Gráfico 3 e Tabela 24) e pela diferença da intensidade que apresentam (Gráfico 5).

5.8.1.2 As forças isomórficas e suas relações

Machado-da-Silva et al. (2003) esclarece que a importância relativa dos mecanismos institucionais isomórficos depende da situação investigada, assim como do seu contexto institucional. As forças isomórficas variam em termos de força, conteúdo, motivação e ação dependendo do contexto da sociedade, do segmento de atividade da organização e de suas características internas (AMARAL FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2006; BOON et al., 2009; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998; OLIVER, 1991).

Observando-se o escalograma no Gráfico 2, fica evidente que as pressões isomórficas de natureza política ligam-se mais ao discurso e as pressões isomórficas técnicas estão mais associadas aos indicadores de prática, sugerindo que as forças isomórficas atuam de forma distinta sobre o discurso e sobre a prática (essas relações também podem ser observadas nas Tabelas 29 e 30).

Contudo, o diagrama de dispersão que analisa a relação entre a influência das pressões isomórficas técnicas e a influência das pressões isomórficas políticas (ver Gráfico 4) chama a atenção para o fato de que o discurso e a prática não se contradizem em nível de pressões isomórficas. As pressões isomórficas técnicas e políticas são estreitamente relacionadas (Rho=.80, p<.01). Essas forças são muito próximas em termos de intensidade e dinâmica (também ver Gráfico 5).

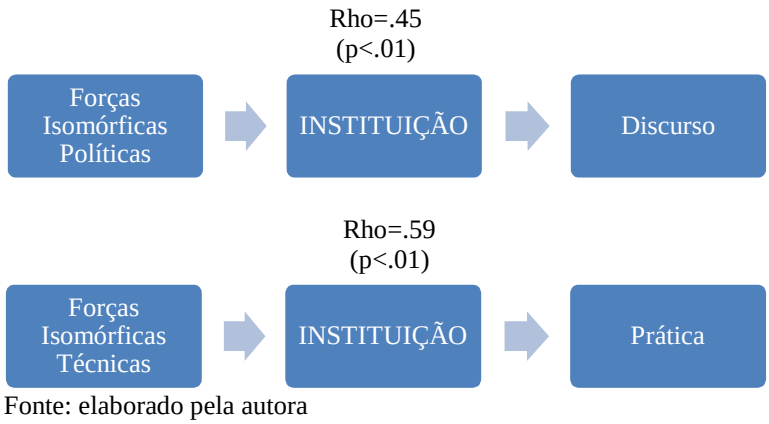
Assim, as forças isomórficas que atuam sobre as práticas do dia-a-dia (natureza técnica) e as forças isomórficas que atuam sobre a definição de políticas (natureza política) são mais consistentes que dissonantes, contudo seus impactos são distintos.

Ao se analisar a correlação entre os indicadores das forças isomórficas sobre o discurso e sobre a prática de recursos humanos (ver Tabela 36), observa-se uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre eles. Embora a intensidade das forças isomórficas técnicas com a prática seja maior do que a intensidade das forças isomórficas políticas com o discurso, não é possível afirmar que a resposta das práticas à influência das forças isomórficas é mais intensa do que a resposta do discurso, considerando que o tamanho da amostra não permite estimar essa diferença com mais precisão.

Ao relacionar a influência das forças isomórficas com o discurso e com a prática, explica-se a sensibilidade das organizações a essas forças, ou seja, a reatividade institucional (Figura 21). A intensidade da resposta às forças isomórficas, tanto no que diz respeito à dimensão da prática como à dimensão do discurso é praticamente a mesma (registre-se que a diferença entre as respostas não é estatisticamente significativa: p=.39 no teste da diferença

entre correlações).

Figura 21 (5) - Reatividade institucional às forças isomórficas políticas e técnicas



Fonte: elaborado pela autora

Portanto, embora as pressões isomórficas políticas e técnicas sejam mais consistentes que dissonantes (Gráfico 4), atuem com a mesma intensidade (Gráfico 5) e a prática e o discurso respondam a essas pressões com a mesma intensidade (Tabela 36 e Figura 21), o que se observa no Gráfico 3, nos histogramas acima e ao lado do diagrama de dispersão, é que o discurso apresenta-se nos níveis mais altos, enquanto que a prática apresenta níveis ainda a serem alcançados. Logo, mesmo que a prática reaja com a mesma intensidade que o discurso, é o discurso que se sobressai.

Assim, os resultados sugerem que a discrepância entre o discurso e a prática não se trata apenas de um efeito institucional, essa discrepância é pré-existente. Está se falando de um estado de coisas que vêm de uma origem anterior à situação atual. A prática estaria respondendo às influências das forças isomórficas, assim como o discurso, contudo se mantém a discrepância já existente (condições iniciais). Essa constatação pode estar chamando a atenção para uma característica da natureza dessa relação: o discurso representa ou está relacionado a um "ideal" a ser alcançado (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007). Contudo, mesmo expressando um "ideal", lembre-se que quanto mais efusivo o discurso maior a discrepância (Gráfico 3) e que a discrepância neste estudo atingiu níveis elevados (Gráfico 1). Enquanto a distribuição do discurso apresentada no Gráfico 3 está saturada nos valores altos, a prática está saturada nos valores mais baixos, ou seja, a prática apresenta-se deficitária.

Portanto, sobre a hipótese levantada neste estudo pode-se dizer que ela foi confirmada em parte: de fato as pressões institucionais atuam de forma diferente sobre o discurso e a prática, contudo não é isso que está contribuindo para a discrepância entre o discurso e a

prática na gestão de recursos humanos no setor público federal brasileiro.

5.8.1.3 A relação das forças isomórficas, do discurso e da prática com os resultados

A análise da relação entre o discurso e a prática com os impactos da implantação do modelo de gestão por competências (indicador de resultados), mostrou a existência de correlações positivas e estatisticamente significativas entre indicadores de prática e o indicador de resultados (ver Tabela 24 e diagrama de Box & Whisker no Gráfico 6). Os indicadores de discurso não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados (ver Tabela 24).

As forças isomórficas não apresentaram correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados (ver Tabelas 29 e 30), sugerindo que os resultados são independentes do discurso e da influência das forças isomórficas.

Assim, enquanto a prática tem um impacto imediato sobre os resultados, a relação entre o discurso e os resultados seria indireta, atuando mais sobre as pessoas e seu posicionamento diante da implementação de novas práticas (ABRAHAMSON, 1996; DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004), como ilustrado no mapa conceitual da relação discurso e prática com o sucesso organizacional (ver Figura 18).

5.8.1.4 A relação das forças isomórficas e dos resultados com o *hype*

Ao analisar o *hype* constatou-se que esse não apresenta correlação estatisticamente significativa com o indicador de resultados (ver Tabela 34).

A discrepância entre o discurso e a prática (*hype*) apresentou correlação negativa e estatisticamente significativa com a influência das forças isomórficas técnicas (ver Tabela 35). Assim, quanto maior a influência dessas forças menor a discrepância entre o discurso e a prática. Lembre-se que essas forças têm uma correlação positiva com as práticas e a ação mais eficaz e efetiva da área de recursos humanos contribui para diminuir o *hype*.

Considerando que o discurso tem sido usado, sobretudo, para mobilizar a instituição em direção às mudanças pretendidas e fornecer argumentos de que essas inovações são racionais e eficientes (ABRAHAMSON, 1996), a efetiva aplicação das práticas e produção de resultados pode inclusive minimizar a necessidade de se investir em um discurso ‘reluzente’

ou de promover de forma exagerada suas ideias.

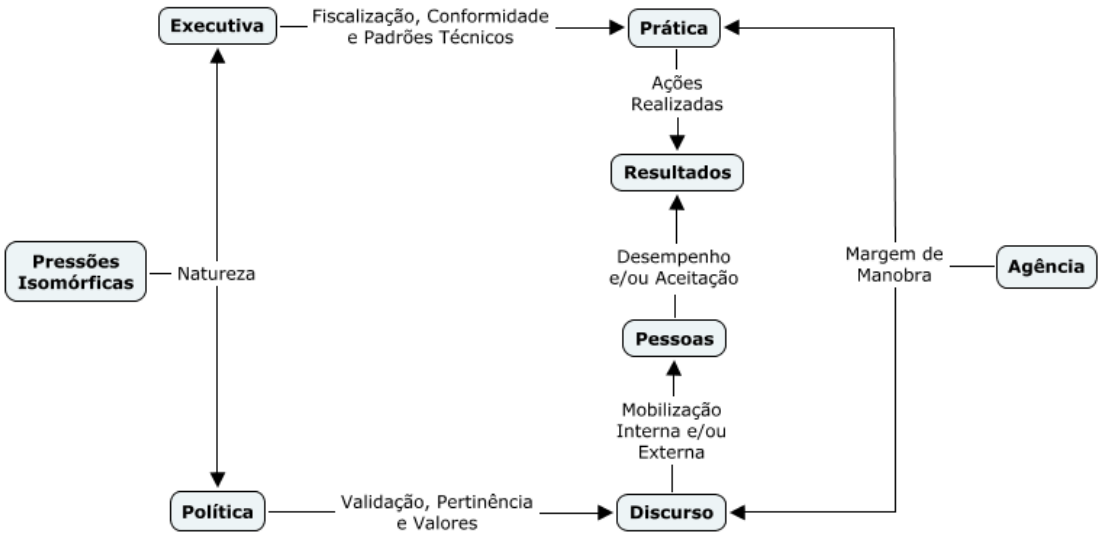
5.8.2 Modelo científico da relação discurso e prática no contexto da gestão de RH no setor público federal brasileiro, à luz da perspectiva institucional

O mapa conceitual que pode ser observado na Figura 22, a seguir, procura representar graficamente a relação das forças institucionais com o discurso e a prática da gestão de recursos humanos, permitindo a visualização dos principais conceitos envolvidos no estudo do fenômeno, inclusive incluindo a margem de manobra e a agência.

O modelo foi desenvolvido com base na análise teórico-empírica delineada ao longo deste trabalho. Os resultados da pesquisa mostram que apesar de estreitamente relacionadas entre si, as forças isomórficas são discerníveis considerando a ação da sua influência: influência das forças isomórficas sobre as políticas e influência das forças isomórficas sobre as práticas.

A ação das forças isomórficas sobre as políticas de recursos humanos mostrou uma relação mais forte com o indicador de discurso, enquanto que a ação das forças isomórficas sobre as práticas mostrou uma relação mais forte com as práticas. Pode-se afirmar, portanto que as forças isomórficas apresentam natureza política e natureza técnica (Gráfico 2).

Figura 22 (5) - Mapa conceitual da relação discurso, práticas e resultados em recursos humanos a partir da perspectiva institucional



Fonte: elaborado pela autora

O discurso não se desenvolve naturalmente, mas é elaborado cuidadosamente com o objetivo de convencer e seduzir, criando a expectativa de uma realidade na qual os mitos institucionalizados funcionam. Os objetivos do discurso são, sobretudo, justificar o uso das novas técnicas, criar a crença de que essas são racionais, mais eficientes e de vanguarda, contribuindo para a internalização das novas lógicas por parte dos atores organizacionais e, consequentemente, mobilizar a organização e os seus servidores em direção à mudança pretendida, e atender as expectativas da sociedade em relação a melhores desempenhos (ABRAHAMSON, 1996; DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007).

Como já mencionado, a relação entre o discurso e os resultados é indireta, atuando mais sobre as pessoas e seu posicionamento diante da implementação de novas práticas (ABRAHAMSON, 1996; DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004) (ver Figura 18 e Tabela 24).

Na dimensão discurso o que estaria imperando na resposta às pressões coercitivas, seria a necessidade de uma validação, de passar uma imagem de obediência às leis e normas. Quanto às pressões miméticas a resposta parece ser feita de modo deliberado, bem construído, com o propósito de convencer que se faz parte de uma organização que adota modelos considerados de sucesso. As respostas às pressões normativas, por sua vez, assumem um caráter subjetivo, de valores (apropriados) a serem anunciados, tais como competências, desenvolvimento e valorização dos funcionários, aprendizagem contínua etc. endossado por um discurso maior (presente entre os acadêmicos, consultores, profissionais da área).

Por sua vez, a prática tem uma relação com os resultados (ver Figura 18, Tabela 24 e Gráfico 2). E, quando as práticas são o foco, as respostas em relação às pressões coercitivas ocorrem diante da pressão exercida por processos regulatórios e da possibilidade de uma fiscalização e uma consequente sanção pela sua não realização. Com relação às pressões isomórficas miméticas, a adoção das práticas ocorre de forma automática e cerimonial. Não se discute se há alternativas para o modelo de gestão por competências, sua adequação à organização ou sua eficácia, por exemplo, opta-se por uma conformidade àquilo que as demais instituições (instituições parceiras ou que atuam na mesma área) estão fazendo com certo êxito. As pressões normativas influenciam de forma mais objetiva com a exigência de padrões técnicos a serem atendidos. Pretende-se apresentar uma conduta que é esperada, mesmo que padrões não ocorram em sua plenitude, evitando o constrangimento público.

Considerando que as forças isomórficas não apenas constrangem, mas também habilitam, o papel da agência e a margem de manobra percebida pelos agentes devem ser observados no estudo da relação discurso, prática e pressões isomórficas. Destacam-se a

capacidade de interpretação, a ação reflexiva e o poder de decisão dos agentes influenciando nas respostas às pressões institucionais e, consequentemente, nos resultados organizacionais.

Os achados desta pesquisa sugerem que a interpretação atribuída pelos agentes aos mecanismos coercitivos (caráter habilitador e legitimador da legislação), fatores histórico-culturais e aspectos da dinâmica interna das instituições estão determinando a margem de manobra da área de RH no setor público federal brasileiro.

A margem apresentou correlações positivas com indicadores de prática, contudo não apresentou correlação com o discurso. Considerando que o estudo de correlação entre variáveis exige que essas variem, e como na amostra pesquisada o discurso tem pouca variação (ver medida de dispersão do discurso no Gráfico 5), a ausência dessa correlação pode estar ocorrendo em função do fato de o discurso estar saturado nos níveis mais altos.

Assim, pela possibilidade dessa pouca variação ser uma característica da amostra pesquisada, manteve-se no mapa conceitual acima a ligação entre o discurso e a margem de manobra. Atuando sobre a margem (se e como vai usá-la) está a agência, que no caso da amostra estudada encontra-se comprometida, pelo baixo poder decisório dos gestores e pouca ação reflexiva. Essa margem parece estar sendo usada, sobretudo, para conciliar interesses e para decisões relativas a questões mais simples da gestão de RH.

O que se constata é que de um modo geral as instituições têm respondido de forma lenta à adoção do modelo de gestão por competências e ao alinhamento com a PNDP. As instituições apresentam estágios distintos de adoção do modelo e as práticas relacionadas à gestão por competências ocorrem de forma diferente daquela orientada pelo governo, com arranjos híbridos. Há por parte de alguns gestores a tentativa de disfarçar a não conformidade, inclusive com a adoção de fachada e/ou aceitação simbólica. Observa-se uma prática descolada do discurso.

Essa incongruência, contudo, não reflete um efeito institucional. É importante lembrar que as forças isomórficas institucionais nesta pesquisa se mostraram consistentes e atuando com a mesma intensidade. O discurso e a prática responderam a essas forças também com a mesma intensidade.

Constata-se nas entrevistas a pouca internalização das novas lógicas por parte dos gestores, a compreensão do seu papel e o seu posicionamento diante delas, muito possivelmente causada pela pouco esforço de sensibilização no processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e do modelo de gestão por competências, como mencionado durante as entrevistas com os gestores.

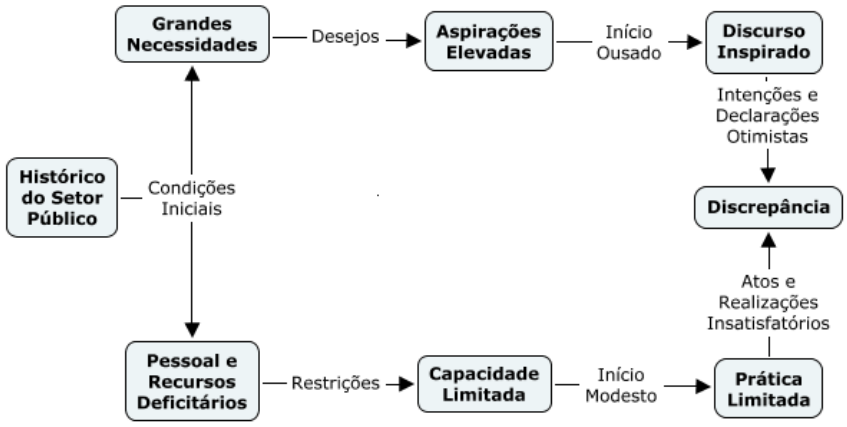
Constata-se também que aspectos relacionados à dinâmica interna das organizações,

como a ausência de uma gestão estratégica e a equipe de RH pouco qualificada, estão impactando na capacidade dessas instituições de responderem às pressões institucionais, contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática. Ainda com relação a essa dinâmica, verificou-se que a experiência do gestor na instituição, muito provavelmente pela importância do conhecimento da herança histórico-cultural da instituição nos processos de mudança, tem um papel relevante nessa discrepância.

Embora tanto o discurso como a prática respondam às forças isomórficas com praticamente a mesma intensidade o discurso apresenta-se efusivo e a prática apresenta-se deficitária. Parece que condições pré-existentes, estariam contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática de gestão de RH no setor público federal brasileiro (Figura 23).

De um lado estão demandas plurais e complexas que exigem ações eficazes e resultados de qualidade que inspiram um início ousado, no que se refere ao discurso. Do outro lado restrições internas e aspectos históricos das instituições estariam comprometendo a sua capacidade de resposta, contribuindo para uma resposta modesta. Está se falando de um discurso efusivo, atrelado a ideais elevados, e de uma prática limitada, em função de um legado histórico-cultural e da ausência de uma base estrutural que favoreça a implementação de fato do modelo de gestão por competências.

Figura 23 (5) - Mapa conceitual da discrepância entre o discurso e a prática de RH no setor público



Fonte: elaborado pela autora

Além das evidências empíricas, os pressupostos que apoiaram o desenho desses mapas (Figuras 22 e 23) têm amparo na constatação de que:

(1) o cenário contemporâneo – internacionalização crescente da economia, desenvolvimento da tecnologia da informação, mudanças constantes e aceleradas, inovações contínuas, conquistas sociais – que aumenta a complexidade do ambiente e impõe desafios às empresas privadas também afeta, influencia e desafia o setor público. Esses são desafios que,

já há algumas décadas, se configuram como permanentes e inescapáveis. Novos padrões de gestão têm sido impostos não apenas às empresas privadas, mas também ao Estado (ABRUCIO, 1997; FRIEDMANN, 2003; GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003; SIQUEIRA; MENDES, 2009), ou seja, os desafios que se apresentam nesse cenário exigem respostas também do setor público;

(2) as pressões isomórficas podem atuar juntas ou isoladamente e variar em termos de força, conteúdo, motivação e ação (quem exerce, como, os meios e onde são exercidas) dependendo do contexto de cada sociedade, do segmento de atividade da organização, das suas características internas e da sua posição no campo organizacional, exigindo das organizações estratégias de ação (AMARAL FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2006; BOON et al., 2009; MACHADO-DA-SILVA et al., 2003; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1998; OLIVER, 1991);

(3) integram o contexto organizacional os ambientes técnico e institucional. Na sua relação com o sucesso e sobrevivência da organização, o ambiente técnico volta-se para a eficiência e a eficácia e o ambiente institucional busca a legitimidade. (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN 1977; SCOTT; MEYER, 1991). No esquema gráfico desenvolvido para melhor compreensão do fenômeno estudado, o primeiro está representado pela prática[32], o segundo pelo discurso, sendo que este último desempenha papel fundamental nos processos de institucionalização (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004);

(4) A herança histórico-cultural das organizações também constitui um fator institucional relevante (LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; SELZNICK, 1957);

(5) a qualidade construtiva do discurso, longe de ser considerada nos estudos científicos como algo certo (*taken-for-granted*), deve ser uma questão a ser investigada (ALVESSON; KÄRREMAN, 2011; IEDEMA, 2011);

(6) a conformidade cerimonial não deve ser vista apenas como a marca de um efeito institucional. Essa requer explicação e investigação (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; SCOTT, 2008a);

(7) o discurso está relacionado a um ideal a ser alcançado (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007);

(8) no processo de institucionalização das políticas e práticas de RH a agência está presente a partir da compreensão de que as pressões institucionais não apenas constrangem,

[32] Considerando que no ambiente institucional a prática teria um caráter mais cerimonial, não sendo significativa pelos seus resultados concretos (MEYER; ROWAN 1977).

mas também habilitam, ou seja, permitem a ação. As demandas e expectativas institucionais afetam o espaço de manobra das organizações em relação às escolhas relativas à gestão de recursos humanos, contudo, isso não significa necessariamente que as organizações veem o ambiente institucional como restritivo (BOON et al., 2009; PAAUWE, 2004);

(9) diferentes respostas podem ser dadas aos mecanismos institucionais (BOON et al., 2009; GREENWOOD; HININGS, 1996; OLIVER, 1991). Mesmo em contextos altamente institucionalizados há espaço para escolha estratégica na gestão de RH, a partir das interpretações e decisões dos gestores (BOON et al., 2009). Enquanto as pressões isomórficas e aspectos da dinâmica interna da organização determinam a margem de manobra da organização no que se refere às escolhas relativas à RH, a agência humana determina se a organização usa essa margem de manobra e como usa. Ou seja, a agência humana pode criar mais espaço para a escolha estratégica (PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOSELIE, 2007), inclusive minimizando os efeitos colaterais da institucionalização, no que se refere à redução da eficiência organizacional (FLECK, 2006), e encontrar o ponto ótimo do qual falam Boon et al. (2009).

Por fim, propõe-se como sugestão para remediar a contradição entre discurso e prática na gestão de recursos humanos do setor público federal, principalmente no que se refere ao alinhamento com a PNDP e a consequente implementação do modelo de gestão por competências, investir na capacidade de resposta das instituições à influência das forças isomórficas técnicas. Faz-se necessário, assim:

(a) aumentar a pressão dessas forças isomórficas (de natureza técnica), com medidas que impliquem em fiscalização e estabeleçam recompensas e sanções para quem, respectivamente, seguir ou descumprir as orientações; crie mecanismos que favoreçam a conformidade na aplicação dos modelos propostos, com a ampla divulgação dos casos em que o modelo de gestão por competências foi implementado com sucesso; e intensifiquem ações voltadas para a normatização das ações e profissionalização da equipe de RH. O SIPEC e a ENAP têm um papel importante nesse quesito, qualificando e instrumentalizando esses profissionais, contribuindo inclusive para a construção de uma visão unificada sobre os conceitos da gestão por competências e sobre a sua aplicação na administração pública brasileira;

(b) atuar sobre as questões que apresentaram correlação negativa com o *hype*, e que dizem respeito à capacidade interna da área de RH das instituições, tais como: dimensionar adequadamente o quadro de profissionais de RH; qualificar esses profissionais, sobretudo com o objetivo de desenvolver as novas competências que estão sendo exigidas do

profissional de RH diante da possibilidade de uma atuação estratégica, incluindo-os, inclusive, em programas de desenvolvimento gerencial; criar condições que favoreçam a adoção de uma gestão estratégica de RH com a inserção da área nas estruturas e nos processos decisórios da instituição; considerar as peculiaridades (herança histórico-cultural) da instituição nos processos de intervenção; e investir na criação de um banco de talentos, de modo que as instituições possam contar com seus talentos internos para os cargos gerenciais da área;

(c) atuar sobre os itens ‘a’ e ‘b’ simultaneamente.

6 Conclusão

Este capítulo apresenta uma síntese do trabalho, os significados e implicações dos resultados da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

6.1 Síntese do trabalho

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar se a influência de mecanismos isomórficos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de recursos humanos no setor público federal brasileiro tem contribuído para a contradição entre o discurso e a prática dessa área. Essa análise orientou-se pela hipótese de que as pressões institucionais atuam de forma diferente sobre o discurso e a prática.

A abordagem institucional, portanto, destacou-se neste estudo como perspectiva teórica relevante para análise dos mecanismos que influenciam as políticas e práticas de gestão de recursos humanos.

O estudo foi realizado com as unidades de recursos humanos dos órgãos da administração indireta que integram o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) da administração pública federal. Ao analisar a gestão de recursos humanos desses órgãos foi dada ênfase à sua política de desenvolvimento de pessoal, considerando que o Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, introduziu o modelo de gestão por competências no setor público federal como elemento orientador das ações de formação e de desenvolvimento dos servidores.

Trata-se de um cenário rico para estudar o fenômeno da contradição entre o discurso e a prática de recursos humanos, uma vez que está se falando da introdução de um novo modelo de gestão (considerado uma tendência na área de RH) orientando uma atividade já estabelecida de recursos humanos. Esse processo envolve a adoção de novas práticas e valores e a ruptura com determinados padrões de comportamento já institucionalizados.

Foram realizados estudos quantitativos, com a aplicação de questionário aos gestores de recursos humanos de instituições que integram o SIPEC, e estudos qualitativos, com a realização de entrevistas com parte desses gestores que participaram da pesquisa quantitativa.

6.2 Conclusões, significados e implicações

O estudo confirma evidências presentes na literatura, assim como agrega novos conhecimentos sobre a gestão de recursos humanos no setor público federal brasileiro, sobre o discurso nas organizações e sobre a mudança na abordagem institucional.

Confirma-se que a inserção estratégica da área de recursos humanos nas estruturas e nos processos decisórios das instituições públicas ainda é uma questão a ser conquistada.

Contudo, apesar da baixa incidência de instituições com gestão estratégica de recursos humanos, os resultados da pesquisa ratificam a importância de uma atuação estratégica. A adoção por uma gestão estratégica mostrou associação positiva e estatisticamente significativa com as práticas e com os resultados. Pode-se afirmar, portanto, que a adoção do modelo estratégico contribui para que a área de recursos humanos configure e aplique melhor suas práticas, assim como aumente a possibilidade de alcançar os resultados almejados.

Constatou-se ainda que as instituições cujos gestores afirmaram adotar uma gestão estratégica de recursos apresentaram uma associação negativa, estatisticamente significativa, com a discrepância entre o discurso e a prática. Portanto, ao criar condições para uma atuação mais eficiente e eficaz da área de recursos humanos, a gestão estratégica contribui para diminuir a discrepância entre o discurso e a prática.

A importância do profissional de recursos humanos foi evidenciada neste estudo. A insuficiência do quadro de profissionais de recursos humanos é uma realidade nas instituições públicas pesquisadas, com repercussão direta nos resultados da área. Essa questão foi mencionada de forma recorrente pelos gestores como um dos motivos para não se usar a margem de manobra da área e para maior dedicação às atividades operacionais, assim como foi apontada como um dos dificultadores para a implementação do modelo de gestão por competências. O tamanho da equipe de recursos humanos (aqui citado de forma geral, incluindo a equipe de capacitação) apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa com as práticas de RH e com os resultados da área, chamando atenção, portanto, para a importância do dimensionamento correto do quadro de pessoal dessa unidade.

Parece ainda, haver pouco interesse por parte desses servidores em capacitar-se nas áreas mais estratégicas da gestão de recursos humanos, associado a uma oferta insuficiente de cursos nessa temática. Ressalte-se que, por mais que o contexto atual exija dos profissionais de forma geral uma disposição para aprender e para agir (ou seja, reconhece-se o papel ativo do indivíduo na construção de sua competência), as instituições não podem se eximir da sua responsabilidade de criar um ambiente que motive o servidor e favoreça o desenvolvimento

desse comportamento. Cabe, portanto, à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e às instituições investirem nesse profissional.

A qualificação do profissional de RH apresentou correlação positiva com as práticas e correlação negativa com a discrepância entre o discurso e a prática. Destaca-se assim a importância de que os profissionais de recursos humanos adquiram novos aprendizados, baseados nos novos referenciais exigidos para a gestão de recursos humanos, sendo essa uma das condições para que a área de recursos humanos efetivamente atue de forma mais eficiente e eficaz.

A equipe de profissionais de recursos humanos, seja em termos quantitativos e qualitativos, se destaca, portanto, como um fator determinante para que a área de RH responda aos desafios impostos com a sua integração à estratégica organizacional.

O perfil do gestor se mostrou relevante no que se refere a sua maturidade em termos de idade, maturidade profissional (posição na carreira) e experiência no setor público e na instituição. Os resultados sugerem que o conhecimento da dinâmica histórico-cultural da administração pública e da instituição constitui fatores relevantes para a prática de recursos humanos, para os resultados da área e para a discrepância entre o discurso e a prática (correlação negativa com a discrepância). Os achados corroboram o caráter histórico-contextual da área de gestão de recursos humanos e a importância do conhecimento das peculiaridades da administração pública nas intervenções em instituições desse setor.

Sobre o contexto institucional da área de recursos humanos no setor público federal, entre os órgãos da administração indireta que integram o SIPEC, verificou-se neste estudo a presença dos três tipos de forças isomórficas institucionais.

As forças coercitivas parecem ser os maiores motivadores das mudanças na gestão de recursos humanos. Algo já esperado, considerando que a ação de recursos humanos é fortemente orientada pelas leis trabalhistas, mas também por tratar-se do setor público, no qual a ação do agente está pautada na legalidade, um dos princípios administrativos que regem a gestão pública. Além da pressão exercida pela legislação observou-se na fala dos gestores a influência do sindicato e das associações dos servidores, assim como a influência dos órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União.

Observou-se a influência das forças normativas, por meio da participação dos profissionais de recursos humanos em cursos e seminários, como forma não apenas de atualização e disseminação de tendências e melhores práticas de gestão de RH, mas também de socialização da interpretação da aplicação da legislação e de padronização de procedimentos. Destacou-se a participação em fóruns específicos para os dirigentes de RH, a

exemplo dos encontros promovidos pelo SIPEC e dos encontros promovidos pelas instituições federais de ensino.

A reprodução de experiências de sucesso aplicadas por instituições parceiras ou que apresentam o mesmo perfil também foi citada, mostrando a influência das forças miméticas. Foi mencionada, inclusive, a influência dos servidores nas ações de RH, ao trazerem experiências de outras instituições públicas ou do setor privado nas quais já trabalharam.

Constatou-se que há uma margem de manobra razoável na gestão de recursos humanos das instituições pesquisadas. Os gestores vislumbram espaço para negociar e conciliar os interesses institucionais e as demandas oriundas principalmente das forças coercitivas. Esse processo parece contribuir para que as novas práticas sejam adotadas em diferentes graus entre as instituições que integram o SIPEC.

As forças isomórficas não apresentaram correlação estatisticamente significativa com a margem de manobra. Considerando que se trata de uma área orientada por leis trabalhistas e um setor no qual a ação do agente público está pautada pela legalidade, esperava-se uma correlação principalmente com as forças coercitivas. Sobre esse aspecto os resultados da pesquisa qualitativa destacam a capacidade de interpretação e ação dos gestores de recursos humanos, sugerindo que boa parte dos gestores percebe e interpreta a legislação não com um limitador da ação, mas ressaltam o seu caráter habilitador e legitimador. A legislação parece não apenas reforçar a importância da ação da área de recursos humanos, mas a habilita a agir e a legitima perante os servidores e a direção das instituições.

Considerando que é a agência que determina se e como a margem de manobra de uma área é de fato aproveitada, neste estudo identificou-se que os gestores de recursos humanos, apesar de vislumbrarem margem de manobra, apresentam baixo poder de decisão e pouca ação reflexiva, requisitos para uma agência ativa. Observou-se que os gestores de RH não têm assento nos principais fóruns estratégicos das instituições. O envolvimento da área de recursos humanos ocorre mais frequentemente por ocasião da implementação do que foi decidido pela diretoria e quando o RH é consultado durante o processo decisório, a consulta refere-se principalmente às questões legais. Constatou-se ainda, que no cotidiano dos gestores há pouco espaço para reflexões sobre as suas práticas.

Apesar de compartilharem um contexto institucional similar, considerando que as instituições integram o SIPEC e, portanto devem estar em conformidade com os padrões institucionais determinados pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, constatou-se que essas organizações variaram em termos de resposta às forças isomórficas institucionais e em termos de grau de adoção das novas práticas relacionadas à Política

Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Observou-se que embora alguns gestores no seu discurso evidenciassem um comportamento conformista, de adesão às pressões principalmente oriundas do governo (forças coercitivas), ao descreverem o que de fato haviam implantado e estavam praticando, esse discurso revelou tentativas de disfarçar a não conformidade à PNDP e também, comportamentos divergentes, de rejeição de valores e regras institucionais. Verificou-se ainda, a existência de dualidade institucional, com pressões institucionais em conflito, levando as instituições a fazerem arranjos de modo a tentar satisfazer essas normas que em alguns aspectos competem ou divergem entre si.

Constatou-se uma adesão muito baixa ao modelo de gestão por competências (que deveria estar orientando as ações de capacitação e desenvolvimento), com a adoção parcial das práticas ou adoção de fachada. Grande parte das ações que estão relacionadas à implantação do modelo ainda está em nível de intenção (planejamento).

Ficou evidente na pesquisa a necessidade de se investir em ações voltadas para a socialização e discussão do modelo de gestão por competências entre o governo e as instituições e dentro das instituições, com os servidores e gestores. Não se pode esquecer que esse processo envolve a institucionalização de novas práticas e valores e, consequentemente a ruptura com práticas e valores institucionalizados, o que ressalta a importância de se criar um consenso sobre os valores e benefícios que esse modelo pode agregar à gestão pública, favorecendo o engajamento das instituições e dos servidores, e aumentando a possibilidade de sucesso da iniciativa.

Sobre o discurso do governo destaca-se a ênfase na área de desenvolvimento e o caráter inovador da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com a introdução dos conceitos e princípios da gestão por competências. Contudo, verifica-se que o apoio e o instrumental disponibilizado para que as instituições alinhem suas políticas à política nacional são insuficientes e tem ocorrido de forma lenta (inclusive mostrando que é sensível à mudança no quadro gerencial do governo, com a suspensão de algumas ações).

Embora o conjunto de atividades relacionadas a ação estratégica da área de RH tenha sido avaliado pelos gestores como o mais relevante, constatou-se uma tendência desses gestores de valorizar, praticar e investir em atividades consideradas clássicas da área de administração de pessoal. É evidente, contudo a importância que a área de desenvolvimento tem assumido.

São vários os estudos sobre a conformidade cerimonial, contudo, longe de ser visto como apenas um efeito institucional, o descolamento entre o discurso e a prática demanda

uma investigação e requer explicações. A discrepância entre o discurso e a prática de gestão de recursos é um debate que ainda está em curso.

A análise da relação discurso, prática, resultados e forças isomórficas mostrou que de fato há pouca correlação entre o discurso e a prática. Sobre a discrepância entre o discurso e a prática os resultados desta pesquisa corroboram as evidências empíricas citadas no capítulo introdutório deste trabalho, de que há uma incongruência entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos.

O discurso exerce um papel central na institucionalização de novas práticas e valores, ao fornecer argumentos de que essas inovações são racionais e eficientes, e na mobilização da instituição em direção às mudanças pretendidas. Contudo, neste estudo a discrepância entre o discurso e a prática chegou a níveis muito elevados, o que motivou o uso do termo "*hype*" para expressar a efusão excessiva do discurso.

No modelo científico da relação discurso e prática no contexto da gestão de RH no setor público federal brasileiro (à luz da perspectiva institucional) observou-se que as forças isomórficas, embora apresentem uma relação estreita entre si, são discerníveis quanto à sua ação sobre as políticas e à sua ação sobre as práticas de recursos humanos. Sendo que a primeira apresenta uma correlação mais forte com o discurso (natureza política), enquanto a segunda apresenta uma correlação mais forte com as práticas de RH (natureza técnica). Destacam-se ainda no modelo os papéis diferenciados do discurso e da prática nos resultados organizacionais, assim como a importância da agência e de como essa agência vai usar a margem de ação percebida.

Contudo, não é isso que está contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática na gestão de recursos humanos. As forças isomórficas políticas e técnicas são fortemente correlacionadas e têm intensidades equivalentes. O discurso e a prática, por sua vez, respondem com intensidades equivalentes às influências isomórficas, no entanto, o que se constata é a efusão do discurso e uma prática deficitária, ou seja, parece que a discrepância é pré-existente. Condições iniciais estariam contribuindo para um discurso efusivo e uma prática deficitária.

Os resultados sugerem que enquanto o discurso representa um ideal a ser alcançado, com aspirações elevadas, baseado nas expectativas da sociedade por políticas públicas eficazes e serviços públicos de qualidade, as instituições apresentam restrições relacionadas ao seu quadro de pessoal e a sua dinâmica interna que limitam a capacidade organizacional, refletindo em práticas insatisfatórias. Questões internas, como a ausência de uma gestão estratégica e uma equipe de RH pouco qualificada, assim como a herança histórico-cultural

das organizações e as peculiaridades do setor público impactam nas práticas, nos resultados e na discrepância entre o discurso e a prática da gestão de recursos humanos no setor público federal.

Implementar novos modelos de gestão de RH sem considerar que essas condições existem e que devem ser tratadas só vai contribuir para a permanência de práticas tradicionais e ineficazes e impedir que de fato se aplique uma gestão estratégica de recursos humanos no setor público federal.

6.3 Perspectivas para estudos futuros

A pesquisa pode suscitar outras possibilidades de estudos que ajudem a refletir sobre as condições que têm mantido as práticas de recursos humanos deficitárias e sobre a dinâmica que contribui para que esse discurso que reconhece a importância das pessoas para a organização não se concretize.

Estudos que ampliem a amostra pesquisada, com o objetivo de verificar se os resultados aqui encontrados se repetem e de fato representam o universo das instituições públicas federais que integram o SIPEC, constituem uma possibilidade de pesquisa e podem levantar novos *insights* que orientem o governo na condução da sua política de gestão de RH.

Expandir o universo pesquisado, envolvendo a administração direta, e até mesmo abrangendo órgãos ligados a outros poderes (judiciário e legislativo) ou a outras esferas (estadual e municipal), pode contribuir para a discussão do que há de peculiar nesse campo e, consequentemente, para a construção de um conjunto de conhecimentos característicos da gestão “pública” de recursos humanos, aprofundando, inclusive, a discussão sobre como esse legado histórico-cultural tem impedido ou retardado as mudanças nessa área.

Pesquisas que analisem as perspectivas de respondentes de múltiplos níveis (servidores, gestores de outras áreas e dirigentes das instituições) também podem enriquecer este estudo ao aprofundar a investigação da influência desses atores nas políticas e práticas da área e da sua visão sobre a gestão de recursos humanos.

Estudos futuros podem, inclusive, analisar as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que têm implantado (com sucesso) o modelo de gestão por competências, mesmo não se submetendo às normas da Secretaria de Gestão Pública, a exemplo do Decreto nº 5.707/2006 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Investigar a ação das forças institucionais sobre as escolhas dos gestores e como o legado histórico

cultural tem influenciado as práticas dessas organizações, que atuam em contextos mais competitivos, pode gerar informações úteis sobre as mudanças necessárias para que a área de RH no setor público de fato atue de forma estratégica.

Por fim, novos estudos podem investigar a questão da liderança na gestão de recursos humanos, analisando o papel do gestor dessa área na condução desse movimento de inserção estratégica da gestão de recursos humanos na estrutura e nos processos decisórios das organizações públicas.

Referências

ABRUCIO, F. L. O impacto gerencial na administração pública: um breve histórico sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília, n.10, 1997.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2011.

AGUIAR, J. E.; MELLO JÚNIOR, E. Mudanças e paradoxo organizacional: contradições entre o discurso e a prática. In: EnANPAD, 30, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

ÄHLSTRÖM, J. Corporate response to CSO criticism: decoupling the corporate responsibility discourse from business practice. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 17, n. 2, p. 70-80, Mar./Apri. 2010. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=8af86522-c3d5-46a5-a95a-395447b1a3a9%40sessionmgr15&vid=5&hid=17>. Acesso em: 23 ago. 2012.

ALBUQUERQUE, L. G. A gestão estratégica de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002. P. 35-50.

ALLEN, M. R.; WRIGHT, P. Strategic management and HRM. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 88-107.

ALMADA, A. I. Formación de los recursos humanos y competencia laboral. **Boletín Cinterfor**, n. 149, p. 95-107, México, may-ago, 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/etp/formacion_recursos_humanos_competencia_laboral_ibarra.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2012.

ALVES, S. **Racionalidade, carisma e tradição nas organizações empresariais contemporâneas.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003.

ALVESSON, M.; KÄRREMAN, D. Varieties of discourse: on the study of organizations through discourse analysis. **Human Relations**, v. 53, n. 9, p 1125-1149, Sep. 2000a.

Disponível em: <http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/53/9/1125.full.pdf+html>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. Taking the linguistic turn in organizational research: challenges, responses, consequences. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 36, n. 2, p. 136-158, Jun. 2000b. Disponível em: < http://jab.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/36/2/136.full.pdf+html>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Decolonializing discourse: critical reflections on organizational discourse analysis. **Human Relations**, v. 64, n. 9, p. 1121-1146. 2011. Disponível em: <http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/64/9/1121.full.pdf+html>. Acesso em: 26 ago. 2012.

AMARAL, G. L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. **Estudo da relação da carga tributária versus retorno dos recursos à população em termos de qualidade de vida**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Paraná, abr. 2013. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/787/ESTUDOFINALSOBRECARGATRIBUTARIAPIBXIDHIRBESMARCO2013.pdf>. Acesso em: 20 jan.2014.

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **RSP**. Brasília, v. 57, n, 4, p. 549-563, out/dez, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=854>. Acesso em: 23 nov. 2011.

_____. Apresentação. In: CAMÕES, M. R. S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. P. 7-8.

AMARAL FILHO, R. G.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Estratégia e teoria institucional: uma proposta discursiva de integração. In: EnAnpad, 30, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: Anpad, 2006.

AMARAL FILHO, R. G. **Não estou nisto para ganhar dinheiro**: discurso e prática nas indústrias de criação, 2006. 300 p. Tese (Doutorado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV. São Paulo, 2006.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Theory in practice**: increasing professional effectiveness. São Francisco: Jossey-Bass, 1974.

ARMSTRONG, M. The name has changed but has the game remains the same? **Employee**

Relations, v. 22, n. 6, p. 576-593, 2000. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl3?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=954921369603>. Acesso em: 2 set. 2011.

ASHTON, C.; HAFFENDEN, M.; LAMBERT, A. The “fit for purpose” HR function. Corporate Research Forum. **Strategic HR Review**, v. 4, n. 1, Nov./Dec. 2004. Disponível em: <http://search.proquest.com/business/docview/217168821/fulltextPDF/135BA1DA6C75117ED2D/1?accountid=42153>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisas de *survey***. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BACH, S.; KESSLER, I. HRM and the new public management. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 469-488.

BAKKER, F. G. A. D.; GROENEWEGEN, P.; HOND, F. D. A Bibliometric analysis of 30 years of research and theory on corporate social responsibility and corporate social Performance**, Business & Society**, v. 44, p. 283-317, September 2005. Disponível em: <http://bas.sagepub.com/content/44/3/283.full.pdf+html>. Acesso em: 7 out. 2011.

BARBOSA, A. C. Q. Relações de trabalho e recursos humanos em busca de identidade. **RAE**, v. 45, p. 121-126, 2005.

BARBOSA, A. C. Q.; FERRAZ, D. M.; LOPES, D. P. T. Competências nas organizações: o discurso e a prática na gestão de pessoas. In: EnANPAD, 26, Salvador, 2002. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

_____. É possível remunerar pelas competências? Discurso e prática frente a frente – um estudo em grandes organizações. In: EnANPAD, 27, Atibaia, 2003. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1998.

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v.17, n. 1, p. 99-120, 1991. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=113&sid=251adf95-6dfe-44ca-be75-4de7d936698e%40sessionmgr110>. Acesso em: 22 set. 2011.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, D. (Orgs.).

***Handbook* de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004. V. 3. Cap. 5.

BARNEY, J.; WRIGHT, P. M. On becoming a strategic partner: the role of human resources in gaining competitive advantage. **Human Resource Management**, Spring, v. 37, n. 1, p. 31-46, 1998. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl3?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=954921365542 >. Acesso em: 12 dez. 2011.

BARRETO, L. M. T. S et al. Temas emergentes em gestão de pessoas: uma análise da produção acadêmica. **Revista de Administração da UFSM**, v. 4, n. 1, p. 215-232, mai/ago. 2011. Disponível em: < http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/2401/2067>. Acesso em: 30 ago. 2013.

BATTILANA, J.; LECA, B.; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=ee8a0324-de84-42b6-bd96-16f2701ba868%40sessionmgr115&hid=127>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 8ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010. P. 189-217.

BEARD, J. W; VAN FLEET, D. D. Lessons for management and organizational research from a history of science. **Journal of Applied Management and Entrepreneurship**, United States, Fort Lauderdale, v. 8, n. 4, p. 24-35 2003. Disponível em: < http://search.proquest.com/docview/203917714?accountid=42153>. Acesso em: 05 dez. 2011.

BECKER, G. V.; LACOMBE, B. M. B. Gestão, inovação e competências: conciliando ideias no estudo dos empreendedores de incubadora de base tecnológica. In: RUAS, R.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (Orgs.). **Os novos horizontes da gestão**: aprendizagem organizacional e competências. Porto Alegre: Bookman, 2005. P. 166-186.

BENSON, J. K. Organizations: a dialectical view. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 1-21, mar. 1977. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl3?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=954921333016 >. Acesso em: 8 out. 2011.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **Construção social da realidade**: tratado de sociologia do

conhecimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BERGUE, S. T. Gestão estratégica de pessoas e Balanced Scorecard em organizações públicas. **Análise Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 2, p. 265-284, Porto Alegre: PUCRS, ago./dez. 2005. Disponível em: < http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/274/223>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. Especialização em gestão de pessoas no serviço público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso. In: CAMÕES, M. R. S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. P. 29-47.

BERGUE, S. T.; KLERING, L. R. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações e Sociedade**, v. 17, n. 52, p. 137-155, 2010.

BERTERO, C. O. O paradoxo da teorização e da prática administrativa. In: VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Paradoxos organizacionais**: uma visão transformacional. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. P: 365-384.

BOON, C. et al. Measuring strategic and internal fit in HRM: an alternative approach. **Academy of Management Annual Meeting Proceedings**, p. 1-6, 2007. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=13&sid=5906f346-8790-43da-88ad-d48eb6900506%40sessionmgr4>. Acesso em: 06 mai. 2012.

_____. Institutional pressures and HRM: developing institutional fit. **Personnel Review**, v. 38, n. 5, p. 492-508, 2009. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/214808548?accountid=42153>. Acesso em: 28 out. 2011.

BOSELIE, P.; BREWSTER, C.; PAAUWE, J. In search of balance – managing the dualities of HRM: an overview of the issues. **Personnel Review**, v. 38, n. 5, p. 461-471, 2009. Disponível em:< http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=954921364525 >. Acesso em: 14 ago. 2013.

BOSELIE, P.; DIETZ, G.; BOON, C. Commonalities and contradictions in HRM and performance research. **Human Resource Management Journal**, v. 15, n. 3, p. 67-94, 2005. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=17&sid=ddb7b7f4-c9cb-432a-8110-bfb662227503%40sessionmgr15>. Acesso em: 08 mai. 2012.

BOSELIE, P.; PAAUWE, J.; RICHARDSON, R. Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 18, n. 8, p-1407-1429, Dec. 2003. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=110&sid=2c2ace0f-fb02-4ba5-99c8-c7826f87a4b4%40sessionmgr111>. Acesso em: 26 jun. 2011.

BOUDREAU, J. W.; RAMSTAD, P. M. Talentship, talent segmentation and sustainability: a new HR decision science paradigm for a new strategy definition. **Human Resource Management**, v. 44, n. 2, p. 129-136, 2005.

BOXENBAUM, E.; BATTILANA, J. Importation as innovation: transposing managerial practices across fields. **Strategic Organization**, v. 3, n. 4, p. 355–383, 2005. Disponível em: <http://soq.sagepub.com/content/3/4/355.refs.html>. Acesso em 23 fev. 2013.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **RSP**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. Causas e efeitos da expressão de competenência no trabalho: para entender melhor a noção de competência. **Revista de Administração Mackenzie – RAM**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007.

BRASIL**. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funccionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 28 out. 1936. Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=284&tipo_norma=LEI&data=19361028&link=s>. Acesso em: 22 nov. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 30 jul. 1938. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 67.326, de 05 de outubro de 1970**. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial da República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1970. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D67326.htm>. Acesso em: 3 set. 2011.

_____. **Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986**. Institui a Escola Nacional de Administração Publica - Enap e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - Cedam, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 set. 1986. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm>. Acesso em: 27 nov. 2011.

_____. **Decreto n. 99.328, de 19 de junho de 1990**. Institui o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 jun. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99328.htm >. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

_____. **Decreto n. 2.794, de 1 de outubro de 1998**. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 out. 1998. Disponível em: < http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%202.794-1998?OpenDocument>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____.**Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 02 ago. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Perfil dos dirigentes de recursos humanos da administração pública federal**. Brasília: ENAP, 2000a. Disponível em: < http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&hl=pt-BR&ie=UTF-8&rlz=1T4ADFA_pt-BRBR386BR386&q=Perfil+dos+dirigentes+de+recursos+humanos+da+administra%c3%a7%c3%a3o+p%c3%bablica+federal.+Bras%c3%adlia>. Acesso em: 21 jun. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Informativo do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal**. 2000b. Disponível em: < http://homservidor.serpro.gov.br/arq_editaveis/pdf/publicacoes/informe_sipec/sipec_ago00.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sítio do servidor público. **Boletim eletrônico para servidores do governo federal**. 2002a Disponível em: < http://homservidor.serpro.gov.br/noticias/2002/comite_org_III_forum.htm>. Acesso em: 21 jun. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Plano estratégico para a área de recursos humanos da administração pública federal** (minuta). Brasília: MP, 2002b. Disponível em: < http://homservidor.serpro.gov.br/arq_editaveis/pdf/tema_serv/plano_sipec2.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2011.

_____. **Portaria nº 450, de 6 de novembro de 2002.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 nov. 2002c. Disponível em: < https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?F9790C9F55DAC02483256C6B003872C7%3D%3DPortaria%3D%3D450-2002.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde. **Capacidade gestora de recursos humanos em instâncias locais de saúde em municípios com população superior a 100 mil habitantes**: relatório final. 2004. 121p. Disponível em: < http://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2452.pdf>. Acesso em: 20mai2011.

_____. **Decreto n. 5.497, de 21 de julho de 2005**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jul.2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde. **Capacidade gestora de recursos humanos em instâncias locais de saúde em municípios com população inferior a 100 mil habitantes**: relatório final. 2006a. 52p. Disponível em: < http://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2453.pdf>. Acesso em: 20mai2011.

_____. **Decreto n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2006b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legisla.htm>. Acesso em: 9 jul. 2011.

_____. **Portaria MP n. 208, de 25 de julho de 2006**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2006c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=66&data=26/07/2006>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Portal SIPEC**. 2007. Disponível em: <https://portalsipec.planejamento.gov.br/eventos/v-encontro-nacional-de-dirigentes-de-recursos-humanos-do-sipec>. Acesso em: 9 jul. 2011.

_____. **Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a reestruturação de várias carreiras e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 set. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Conferência nacional de recursos humanos da administração pública federal etapas regionais 2009. **Texto-base**. Recife, março, 2009a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/conferencia/arquivos_down/Texto_Base_regional.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Relatório final da conferência nacional de recursos humanos da administração pública federal 2009**. Brasília, MP, 2009b. Disponível em: < http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2011.

_____. **Decreto n. 6.944, de 21 de agosto de 2009**. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 ago. 2009c Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Decreto n. 6.833, de 29 de abril de 2009**. Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 abr. 2009d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6833.htm>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Manual da Agenda Ambiental na Administração Pública** - A3P. 5ª edição. Brasília, DF, 2009e. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em 01 ago. 2013.

_____. **Portaria Normativa n. 03, de 07 de maio de 2010**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 mai. 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/srh/100507_port_normat_3.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 mar. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm>. Acesso em: 17 jul. 2013.

_____. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jul. 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 02 ago. 2013.

_____. **Portaria n. 233, de 18 de maio de 2010**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 mai. 2010d. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=76&data=19/05/2010>. Acesso em 03 dez. 2013.

_____. **Portaria Normativa SRH/MPOG n. 5, de 11 de outubro de 2010**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 out. 2010e. Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC sobre a assistência à saúde suplementar do servidor ativo, inativo, seus dependentes e pensionistas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saudeservidor.com.br/site/anexos/Portaria_05_de_10.2010.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Catálogo de endereço dos dirigentes de recursos humanos dos órgãos integrantes do SIPEC**. 2011a. Disponível em: < http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_sipec/cat_sipec_geral.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Enciclopédia virtual do Ministério do Planejamento**. 2011b. Disponível em: < http://pt-br.miniplan.wikia.com/wiki/Secretaria_de_Recursos_Humanos>. Acesso em: 3 set. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. 2011c. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/organograma_03.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sítio do Servidor Público**. 2011d. Disponível em: < http://www.servidor.gov.br/institucional/historico_DASP.htm>. Acesso em: 25 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. 2011e. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 01 dez. 2011.

_____. **Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal** - SIORG. 2011f. Disponível em: < http://www.siorg.gov.br>. Acesso em: 07 dez. 2011.

_____. **Lei n. 12527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011g. Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 02 ago. 2013.

_____. **Portaria n. 1.547, de 8 de junho de 2011.** Institui a Rede de Desenvolvimento de Pessoas, define critérios de seleção dos órgãos que irão compor a Rede, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 jun. 2011h. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/2011/110608_port_1547.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2013.

_____. **Decreto n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 2012a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Mapa estratégico da Secretaria de Gestão Pública** - SEGEP/MP [2012-2015]. 2012b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/planejamento_segep/Mapa_Estrategico_SEGEP.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. 2012c. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/120125_organograma_MP_2012.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Lei 8112/1990 Anotada**. Atualizada em 24 jan. 2012d. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/lei8112anotada/index.htm>. Acesso em: 30 jul. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação Escola Nacional de

Administração Pública. **Catálogo de cursos 2012**. Publicações Enap: Brasília, 2012e. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3769>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **A3P**. 2013a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal**, v. 18, n. 205, Brasília. MP, mai 2013b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2013/Bol205_Mai2013_03.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2013.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Programa Pró-equidade de Gênero e Raça**. 5ª edição. 2013c. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca-5a-edicao>. Acesso em: 02 ago. 2013.

_____. **Portaria n. 1006, de 8 de outubro de 2013**. Institui o Projeto Qualidade de Vida no Trabalho - Viver com Qualidade. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 out. 2013d. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/10/2013&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=92>.Acesso em: 02 dez.2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Catálogo de cursos 2013**. Publicações Enap: Brasília, 2013e. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/files/Catalogo_Cursos_2013.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Escola Nacional de Administração Pública**. 2014a. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_include&evento=agenda_semana&Itemid=263&mes=12&ano=2013>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Portal SIPEC**. 2014b. Disponível em: <https://portalsipec.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2014.

BREWSTER. C. Towards a 'European' model of Human Resource Management. **Journal of International Business Studies**, First Quarter, p 1-21, 1995. Disponível em: < http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/REF/Textes/Brewster.htm>. Acesso em: 27 jun. 2011.

BROADFOOT, K.; DEETZ, S.; ANDERSON, D. Multi-levelled, multi-method approaches in organizational discourse. In: GRANT, D. et al. **The SAGE handbook of organizational discourse**. London: Thousand Oaks, SAGE Publications, 2004. P. 193-211.

BROCKBANK, W. If HR were really strategically proactive: present and future directions in HR´s contribution to competitive advantage. **Human Resource Management**, v. 38, n. 4, p. 337-352, Winter 1999. Disponível em: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/34582/1/8_ftp.pdf>. Acesso em: 21 set. 2009.

BROWN, K. Human resource management in the public sector. **Public Management Review**, v. 6, n.3, p. 303-309, 2004. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&hid=104&sid=1cf2c981-2ab5-4a7e-9309-7c75d66a0f77%40sessionmgr113>. Acesso em: 04 jul. 2012.

BURKE, R. J.; COOPER, C. L. The new world of work and organizations: implications for human resource management. **Human Resource Management Review**, v. 16, n.2, p. 83-85, Jun. 2006. Disponível em: <http://ac.els-cdn.com/S1053482206000258/1-s2.0-S1053482206000258-main.pdf?_tid=20512fdf183cdec30b66739f3c540616&acdnat=1336696882_ba10819bf865c2bcd2f6a10a95eb4ed1>. Acesso em: 06 mai. 2012.

CABRERA, E. F.; CARRETERO, J. M. Human Resource Management in Spain: are cultural barriers preventing the adoption of global practices? **Management Research**, v. 3, n. 2, p. 149-160, 2005. Disponível em: <http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=991042727094786>. Acesso em: 25 set. 2013.

CANÇADO, V. L. et al. Novos papéis de recursos humanos: velhas fórmulas em novas embalagens? In: EnANPAD, 29, Brasília, 2005. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 34, n, 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARBONE, P. P. et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (Série Gestão de Pessoas).

CARVALHO, A. I. et al. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, C. A. P.; ANDRADE, J. A.; MARIZ, L. A. C. Mudança na Teoria Institucional. In: EnANPAD, 29, Brasília, 2005. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: _____ (Orgs.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local**: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**.** Recife: Editora UFPE, 2003b. P. 23-40.

_____. Sobre organizações, instituições e poder. In: _____ (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003a. P. 11-26.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 39, n.4, p. 849-874, jul/ago 2005. Bimestral.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: EnANPAD, 23, Foz do Iguaçu, 1999. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 24ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CASTRO, J. H. M.; KILIMNIK, Z. M.; SANT´ANNA, A. S. Modernidade organizacional em gestão de pessoas como base para a incorporação de modelo de gestão por competências. **RAC-Eletrônica**, v. 2, n. 1, p. 105-122, Jan./Abr. 2008. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_688.pdf >. Acesso em: 28 jun. 2012.

CESAR, A. M. R.V. C.; BIDO, D. S.; SAAD, S. M. “O discurso se aplica na prática?” uma discussão sobre o papel estratégico da área de recursos humanos. In: EnANPAD, 30, 2006, Salvador. **Anais...** Curitiba: Salvador, 2006.

_____. A “evolução” da área de recursos humanos, em termos de importância estratégica e capacidade instalada: cinco anos de levantamento em empresas que atuam no Brasil. In: EnANPAD, 31, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CESAR, A. M. R.V. C.; CODA, R. Falar da dor, esvaziar o peito, ancorar o coração: uma metodologia para gestão de pessoas em situações de mudanças organizacionais. In: EnANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anpad, 2004.

CESAR, A. M. R.V. C.; CODA, R.; GARCIA, M. N. Um novo RH? Avaliando a atuação e o papel da área de RH em organizações Brasileiras. **Facef Pesquisa**, v. 9, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.facef.br/facefpesquisa/2006/nr2/v9n2artigo3.pdf >. Acesso em: 27 jun. 2010.

COCHIA, C. B. R.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Ambiente, interpretação e estratégia em organizações paranaenses dos setores de vestuário e alimentos. **RAC**, Ed. Esp., p 11-35, 2004.

CODA, R. et al. Strategic HR? A study of the perceived role of HRM departments in Brazil and Peru. **Brazilian Administration Review**. Curitiba, v.6, n.1, p. 15-33, Jan./Mar. 2009. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=12&sid=04ddaf2a-4ce4-41af-8d45-3f2d478a2f31%40sessionmgr10>. Acesso em: 30 set. 2011.

COLBERT, B. A. The complex resource-based view: implications for theory and practice in strategic human resource management. **Academy of Management Review**, v. 29, n. 3, p. 341-358, 2004. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=8&hid=12&sid=04ddaf2a-4ce4-41af-8d45-3f2d478a2f31%40sessionmgr10&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=bth&AN=13670987>. Acesso em 21 set. 2011.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORAIOLA, D. M. **Agência e discurso no processo de mudança de projeto gráfico do jornal gazeta do povo**. 2006. 225 p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração. Curitiba, 2006.

COUTINHO, V. F.; CAMPOS, M. T. O. S. **Brasil século XXI: a construção de um Estado eficaz**. Brasília. ENAP, 1996.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAMBRIN, C.; LAMBERT, C.; SPONEM, S. Control and change: analysing the process of institutionalisation. **Management Accounting Research**, v. 18, n. 2, p. 172-208, 2007. Disponível em: <http://ac.els-cdn.com/S1044500507000108/1-s2.0-S1044500507000108-main.pdf?_tid=2d07b030-fac1-11e1-8bee-00000aacb361&acdnat=1347224518_c4c9b97d76457d69570bcdf357b9f30a>. Acesso em: 20 jul.2012.

DE BENEDICTO, S. C. et al. Metodologia qualitativa e quantitativa nos estudos em administração e organizações: lições da história da ciência. **Revista de Ciências da Administração**, n. 30, v. 13, p. 39-60, mai./ago. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n30p39>. Acesso em: 05 dez. 2011.

DELERY, J. E.; DOTY, D. H. Modes of theorizing in strategic human resource management: tests of universalistic, contingency, and configurational performance predictions. **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 4, p. 802-835, 1996. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=104&sid=1cf2c981-2ab5-4a7e-9309-7c75d66a0f77%40sessionmgr113>. Acesso em: 28 mai. 2012.

DEMO, G. **Políticas de gestão de pessoas nas organizações**: papel dos valores pessoais e da justiça organizacional. São Paulo: Atlas, 2010.

DEMO, G. et al. Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 5, set./out. 2011. Disponível em: <http://www3.mackenzie.br/editora/index.php/RAM/article/view/2510/2994>. Acesso em: 07 mai. 2012.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000.

DIAS, C. G.; LOPES, F. T.; DALLA, W. D. Evolução dos Recursos Humanos nas empresas? Da retórica às práticas antigas com novas roupagens. EnANPAD, 31, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

DINIZ, P. A.; VIEIRA, A. O controle e o exercício de poder na gestão por competências: um olhar foucaultiano. In: HELAL, D. H.; GARCIA, F. C.; HONÓRIO, L. C. (Coords.). **Gestão de pessoas e competência**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008. P. 255-274.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr., 1983. Disponível em: < http://www.jstor.org/stable/2095101> Acesso em: 4 set. 2011.

_____. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DOURADO, D. P.; CARVALHO, C. A. P.O que Existe sob o Plácido Manto da Qualidade de Vida no Trabalho? Revelações sobre seus Recursos Retóricos e seu Modo de Operação Ideológica através de um caso ilustrativo. In: EnGPR, 1, Natal, 2007. **Anais...** Natal: ANPAD, 2007.

DUTRA, J. S. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa

moderna. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Gestão de pessoas**: modelo, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2011.

EISENHARDT, K. M. Paradox, spirals, ambivalence: the new language of change and pluralism. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 4, p. 703-705, 2000. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=13&sid=aee84d2c-5399-4ecc-a89a-67a2e326a76a%40sessionmgr11>. Acesso em: 6 set. 2011.

EISENSTADT, S. N. Cultural orientations, institutional entrepreneurs and social change: comparative analyses of traditional civilizations. **American Journal of Sociology**, v. 85, n. 4, p. 840-869, 1980. Disponível em: <http://www.jstor.org.ez1.periodicos.capes.gov.br/stable/2778709>Acesso em 27 fev. 2013.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da UNB, 2001.

FARARO, T. J.; SKVORETZ, J. Action and institution, network and function: the cybernetic concept of social structure. **Sociological Forum**, v. 1, n. 2, p. 219-250, 1986. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=104&sid=aca5b155-b1a5-4844-af67-ef3953688bef%40sessionmgr115>. Acesso em: 2 mar. 2012.

FERRAZ, V. N.; ROCHA, C. R. Políticas de recursos humanos no setor público: o que esperam os servidores de uma organização pública federal? In: EnGPR, 3, João Pessoa, 2011. **Anais...** João Pessoa: ANPAD, 2011.

FIGUEIREDO, M. D. et al. Atuação estratégica de RH: uma proposta de categorização. In: EnANPAD, 32, Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FISCHER, A. L. **A constituição do modelo competitivo de gestão de pessoas no Brasil**: um estudo sobre as empresas consideradas exemplares. 1998. 392 p. Tese (Doutorado), FEA. USP. São Paulo, 1998.

_____. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002. P. 11-34.

FISCHER, R. M. A responsabilidade da cidadania organizacional. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002. P. 217-231.

FISCHER, K. Transforming HR globally: the center of excellence approach. **People and Strategy**, v. 26, n. 2, 2003. Disponível em: <

http://search.proquest.com/business/docview/224569146/fulltextPDF/1324695FB2D5C31CCAA/1?accountid=42153>. Acesso em: 7 out. 2011.

FITTIPALDI, I. **Razões da fragmentação das políticas de reforma administrativa no setor público**: um estudo de caso sobre a experiência recente de Pernambuco. Dissertação (mestrado), 2002. 152 f. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. UFPE. Recife, 2002.

FLECK, D. L. Institucionalização, sucesso e fracasso organizacional. In: EnAnpad, 30, Salvador, 2006. **Anais...** Salvador: Anpad, 2006.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. C. C. Alinhando estratégia e competências. **RAE**, v. 44, n. 1, p. 44-57, jan-mar. 2004. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902004000100004.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

FLIGSTEIN, N. The structural transformation of American industry. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 311-336.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. Elementos de institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público. In: **EnGPR**, 4, João Pessoa, 2011. **Anais...** João Pessoa: ANPAD, 2011.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. In: **SIMPEP**, 12, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep_aux.php?e=12>. Acesso em: 02 nov. 2013.

FREITAS, W. R. S. et al. Produção científica sobre gestão de recursos humanos e sustentabilidade: síntese e agenda de pesquisa. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 36, p. 11-27, ago, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2013v15n36p11/pdf>. Acesso em: 28 ago. 2013.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C.; SANTOS, F. C. A. Rumo à sustentabilidade organizacional: uma sistematização sobre o passado, o presente e o futuro da gestão de recursos humanos. In: EnGPR, 2, Curitiba, 2009. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2009.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Rumo à gestão estratégica de recursos humanos? Estudo de caso em uma organização pública paulista. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 26, p. 144-162, jan./abr. 2010. Disponível em: < http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2010v12n26p163>.

Acesso em: 7 out. 2011.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R.R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 232-263.

FRIEDMANN, R. La gestión pública en el siglo XXI: anticipando lós cambios que vienen hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje. In: **Documentos de Faculdad**. Instituto de Estúdios y Gestión Pública de La Faculdad de Ciências Políticas y Administración Pública de La Universidad Central de Chile. Nov. 2003. Disponível em: http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

FRUMKIN, P.; GALASKIEWICZ, J. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 283-307, 2004. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=104&sid=1cf2c981-2ab5-4a7e-9309-7c75d66a0f77%40sessionmgr113>. Acesso em: 04 jul. 2012.

GALVÃO, M. C. C. P.; REIS, M. S. Inovações na formação do profissional público: algumas considerações. **II Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Venezuela, 1997. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0031923.pdf >. Acesso em: 10 jul. 2011.

GARUD, R.; HARDY, C.; MAGUIRE, S. Institutional Entrepreneurship as embedded agency: an introduction to the special issue. **Organization Studies**, v. 28, n. 7, p. 957-969, 2007. Disponível em: <http://oss.sagepub.com/content/28/7/957>. Acesso em: 6 mar. 2013.

GHADIRI, D (S.) P.; DAVEL, E. Do sólido ao fluido: contradição organizacional e paradoxo na reconstrução de identidade. **RAE electron.**, São Paulo, v. 5, n. 1, Jun. 2006.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2009.

GILL, C.; MEYER, D. The role and impact of HRM policy. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 19, n. 1, p. 5-28, 2011. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/855081047/fulltextPDF/136A82515985A439D27/1?accountid=12217>. Acesso em 06 mai. 2012.

GIRARDI, D. Novo perfil da área de recursos humanos: consultoria interna. **Revista de Ciências da Administração**. Florianópolis, ano 3, n. 5, p. 8-16, mar. 2001.

GRANT, D. et al. Organizational discourse: exploring the field. In: _____. **The SAGE handbook of organizational discourse**. London: Thousand Oaks, SAGE Publications, 2004. P. 1-36.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**, v. 21, n.4, p. 1022-1054, Oct. 1996. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/210944287?accountid=42153>. Acesso em: 31 out. 2011.

GUBMAN, E. HR strategy and planning: from birth to business results. **Human resource planning**. New York, v. 27, n. 1, p. 13-23, 2004. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=12&hid=7&sid=09435715-3b9c-4ec7-acad-a7e82c04f58a%40sessionmgr10>. Acesso em: 30 set.2011.

GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em busca de um melhor entendimento da contabilidade gerencial através da integração de conceitos da psicologia, cultura organizacional e teoria institucional. **Rev. Contab. Financ.**, São Paulo, v. 17, n. spe, Ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772006000400002&lng=e n&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2011.

GUEST, D. E. Human resource management – the worker's verdict. **Human Resource Management Journal**, v. 9, n. 3, p. 5-25, 1999. Disponível em: <ftp://ftp.sapco.ir/ebooks/j.1748-8583.1999.tb00200.x.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. Human resource management and performance: still searching for some answers. **Human Resource Management Journal**, v. 21, n. 1, p. 3-13, 2011. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl3?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=infofi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=954921413382 >. Acesso em: 10 out. 2011.

GUIMARÃES, T. A.; MEDEIROS, J. J. A nova administração pública e a gestão de competências: mudança e flexibilidade organizacional. In: LIMA, S. V. **Mudança Organizacional**: Teoria e Gestão. Rio de Janeiro: FGV, 2003. P. 244-266.

HABERMAS, J. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa: Edições 70, 2002.

HAMMER, M. Além do fim da administração. In: GIBSON, R. (Ed.). **Repensando o futuro.** São Paulo: Makron Books do Brasil, 1998. P. 71-79.

HAMMONDS, K. H. Why we hate HR. **Fast Company**, p. 40-47, August, 2005. Disponível

em: < http://www.ou.edu/russell/4153/Hammond.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

HARDY, C.; PALMER, I.; PHILLIPS, N. Discourse as a strategic resource. **Human Relations**, v. 53, n. 9, p. 1227-1248, 2000. Disponível em: <http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/53/9/1227.full.pdf+html>. Acesso em 22 jul. 2012.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. Institutional Entrepreneurship. In: GREENWOOD, R. et al (Orgs.). **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**. London: Sage, 2008. P. 198-217.

HAROCHE, C.; HENRY, P.; PÊCHEUX, M. La sémantique et la coupure saussurienne: langue, langage, discours. **Langages**, v. 6, n. 24, p. 93-106, 1971. Disponível em: < http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/lgge_0458-726x_1971_num_6_24_2608>. Acesso em: 17 out. 2012.

HENDRY, C.; PETTIGREW, A. Human resource management: An agenda for the 1990's. **International Journal of Human Resource Management**, v.1, n. 1, p. 17-44, 1990. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&hid=12&sid=04ddaf2a-4ce4-41af-8d45-3f2d478a2f31%40sessionmgr10>. Acesso em: 2 out. 2011.

HERACLEOUS, L. The interpretivist approaches to organizational discourse. In: GRANT, D. et al. **The SAGE handbook of organizational discourse**. London: Thousand Oaks, SAGE Publications, 2004. P. 175-192.

HERACLEOUS, L.; HENDRY, J. Discourse and the study of organization: toward a structurational perspective. **Human Relations**, v. 53, n. 10, p. 1251-1289, Oct. 2000. Disponível em: < http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/53/10/1251.full.pdf+html >. Acesso em: 14 ago. 2012.

HOFFMAN, A. J. Institutional evolution and change: Environmentalism and the US chemical industry. **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 4, p. 351–371, 1999. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=74a95e0d-5a57-4972-96da-546d9f8635a7%40sessionmgr114&hid=125>. Acesso em: 13 mar. 2013.

IEDEMA, R. Discourse studies in the 21st century: a response to Mats Alvesson and Dan Kärreman's 'Decolonializing discourse'. **Human Relations**, v. 64, n. 9, p. 1163-1176, 2011. Disponível em: <http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/64/9/1163.full.pdf+html>. Acesso em: 26 ago. 2012.

IÑIGUEZ, L. A análise do discurso nas ciências sociais: variedades, tradições e práticas. In: _____ (Coord.). **Manual de análise do discurso em ciências sociais**, Petrópolis, RJ: Vozes. 2004. P. 105-160.

JABBOUR, C. J. C.; SANTOS, F. C. A. The central role of human resource management in the search for sustainable organizations. **International Journal of Human Resource Management**, v. 19, n. 12, p. 2133-2154, 2008. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=125&sid=d0ae6578-82fb-4c77-af42-5c74e98b3eeb%40sessionmgr115>. Acesso em: 24 mai. 2011.

JACKSON, S. E.; SCHULER, R. S. Understanding human resource management in the context of organizations and their environments. **Annual Review Psychology**, v. 46, n. 1, p. 237-264, June. 1995. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=13&sid=0e92844e-97bd-4cb3-8550-0168e3d51542%40sessionmgr4>. Acesso em: 29 jun. 2012.

JANSSENS, M.; STEAYAERT, C. HRM and performance: a plea for reflexivity in HRM studies. **Journal of Management Studies**, v. 43, n. 1, p. 143-155, 2009. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=1f812488-85b2-4f78-ac52-5313c41dd8fa%40sessionmgr104&hid=123>. Acesso em: 30 set. 2013.

JENNINGS, D.; GREENWOOD, R. Organization – Environment. Constructing the iron cage: institutional theory and enactment. In: WESTWOOD, R.; CLEGG, S. (Eds.) **Debating organization**, point-counterpoint in organization studies. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2003. P. 195-207.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 143-163.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quartely**, v. 24, n. 4, p. 602-611, Dec. 1979. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=110&sid=bf57e05c-8941-4e29-8fb7-0a71ad775fb0%40sessionmgr112 >. Acesso em: 26 fev. 2007.

KAUFMAN, B. E. The development of HRM in historical and international perspective. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 19-47.

KEEGAN, A.; BOSELIE, P. The lack of impact of dissensus inspired analysis on developments in the field of Human Resource Management. **Journal of Management Studies**, v. 43 n. 7, p. 1491-1511, 2006. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2013.

KEPES, S.; DELERY, J. E. HRM systems and the problem of internal fit. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 385-404.

KETS DE VRIES, M. F. R. **Organizational paradoxes**: clinical approaches to management. 2ª ed. New York, Routledge, 1995. Cap. 1, 2, 3, 4 e 11.

KHILJI, S. E.; WANG, X. 'Intended' and 'implemented' HRM: the missing linchpin in strategic human resource management research. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 7, n. 17, p. 1171-1189, July 2006. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=8&sid=d3152f3c-b787-4eb1-b1f5-5f01d97532a2%40sessionmgr15>. Acesso em: 03 mai. 2012.

KOCHAN, T. A. Restoring Trust in the Human Resource Management Profession. **Asia Pacific Journal of Human Resources**, v. 42, n. 2, p. 132-146, 2004. Disponível em: <http://apj.sagepub.com/content/42/2/132>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. Social legitimacy of the HRM profession: a US perspective. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 599-619.

KOSTOVA, T.; ROTH, K. Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: institutional and relational effects. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 215-233, 2002. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&hid=104&sid=bd71caf7-a514-443b-9d30-00cb1237dd26%40sessionmgr115 >. Acesso em: 31 out. 2011.

LACOMBE, B. M. B.; CHU, R. A. Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. **RAE,** v. 48, n. 1, p. 25-35, jan./mar. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n1/v48n1a03.pdf >. Acesso em: 27 jun. 2010.

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas da empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. **RAC**, Curitiba v. 5, n. 2, Maio/Ago. 2001. P. 157-174.

_____. O paradoxo básico da administração de recursos humanos: o discurso *versus* a prática de gestão de pessoas nas empresas. In: VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Paradoxos organizacionais**: uma visão transformacional. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. P. 53-74.

LAIA, M. M. **Políticas de governo eletrônico em Estados da Federação Brasileira**: uma contribuição para a análise segundo a perspectiva neoinstitucional. 2009. 376 f. Tese

(Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LAWRENCE, T. B.; WINN, M. I.; JENNINGS, P. D. The temporal dynamics of institutionalization. **The Academy of Management of Review**, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001. Disponível em: < http://search.proquest.com/business/docview/210957519/fulltextPDF/132E52C2CDD176D62A4/1?accountid=42153>. Acesso em: 7 nov. 2011.

LE BOTERF, G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

_____. Avaliar a competência de um profissional: três dimensões a explorar. **Reflexão RH**, Lisboa, p. 60-63, jun. 2006. Disponível em: <http://www.guyleboterf-conseil.com/Article%20evaluation%20version%20directe%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

LEANA, C. R.; BARRY, B. Stability and change as simultaneous experiences in organizational life. **The Academy of Management Review**, v. 25, n 4, p. 753-759. 2000. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=13&sid=aee84d2c-5399-4ecc-a89a-67a2e326a76a%40sessionmgr11>. Acesso em: 6 set. 2011.

LECA, B.; BATTILANA, J.; BOXENBAUM, E. Agency and institutions: a review of institutional entrepreneurship. **Harvard Business School Working Papers**. Volume 08, Edição 96, 2008. Disponível em: < http://egateg.usaidallnet.gov/sites/default/files/Review%20of%20Institutional%20Entrepreneurship.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

LEE, A. Understanding Strategic Human Resource Management through the paradigm of Institutional Theory. **International Employment Relations Review**, v. 17, n. 1, p. 65-74, 2011. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=104&sid=cfef2c12-d15d-4612-9a2f-04064d7aacd4%40sessionmgr110>. Acesso em: 04 jul. 2012.

LEGGE, K. **Human Resource Management**: rhetorics and realities. Anniversay Edition. London: Palgrave Macmillan, 2005. Cap. 1, 2, 3, 4, 9 e 10.

LENGNICK-HALL, M. L. et al. Strategic human resource management: the evolution of the field. **Human Resource Management Review**, v. 19, n. 2, p. 64-85, 2009. Disponível em: <

http://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/LENGNICK_StrategicHR_Manag_2009.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2012.

LEVY, E. **Formação e capacitação na construção de um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

LEWIS, M. W. Exploring paradox: toward a more comprehensive guide. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 4, p. 760-776, 2000. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=13&sid=aee84d2c-5399-4ecc-a89a-67a2e326a76a%40sessionmgr11>. Acesso em: 6 set. 2011.

LIEBOWITZ, J. The role of HR in achieving a sustainability culture. **Journal of Sustainable Development**, v. 3, n. 4, December, 2010. Disponível em: < http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jsd/article/view/8542/6388 >. Acesso em: 30 ago. 2013.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHADO, M. N M. Análise do discurso nas ciências da administração. In: HELAL, D. H.; GARCIA, F. C.; HONÓRIO, L. C. (Coords.). **Gestão de pessoas e competência**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008. P. 341-368.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. P. 179-202.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org.). **Administração contemporânea**: perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, 1999. P. 27-39.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **RAC**, v. 9, Edição Especial (1), p. 9-39, 2005. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/rac/v9nspe1/v9nesp1a02.pdf >. Acesso em: 8 jul. 2011.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; FERNANDES, B. H. R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org.). **Administração contemporânea**: perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, 1999. P. 102-118.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. V. 1. P. 220-226.

MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.

MARCONI, N. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público**.** In: **Programa avançado em gestão pública contemporânea**. EGAP/FUNDAP, 2004. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAvGestaoPublica/calendPAGP.htm>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. As políticas de recursos humanos adotadas pelos governos estaduais: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. In: **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. CONSAD. São Paulo, março 2006. Disponível em: < http://www.repositorio.seap.pr.gov/arquivo/File/livro_consad.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2011.

_____. A gestão de recursos humanos no governo federal: diagnóstico e proposta. **Digesto Econômico**, n. 457, p. 80-98, Abr. 2010. Disponível em: < http://issuu.com/diario_do_comercio/docs/digesto_457>. Acesso em: 10 mai. 2011.

MARTINS, J. B.; EMMENDOERFER, M. L. O que vem sendo escrito sobre motivação na esfera da administração pública? Um estudo à luz das publicações nos EnANPAD´s no período de 1997-2006. In: EnAPG, Salvador, 2008. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.

MASCARENHAS, A. O.; VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. Gestão do paradoxo discurso versus prática – aprendizagem e informatização da administração de RH. In: VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Paradoxos organizacionais**: uma visão transformacional. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. P. 75-106.

MATTOS, P. L. C. L. "Relações teoria-prática" em Administração: o que desaparece nesse "buraco negro". EnAnpad, 34, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2010.

MAUWS, M. K. But is it art? Decision making and discursive resources in the field of cultural production. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 36, n. 2, p. 229-244, june 2000. Disponível em: <http://jab.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/36/2/229.full.pdf+html>. Acesso em: 3 set. 2012.

MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MESSNER, M.; CLEGG, S.; KORNBERGER, M. Critical practices in organizations. **Journal of Management Inquiry**, v. 17, n. 2, p. 68-82, Jun. 2008. Disponível em: <http://jmi.sagepub.com/content/17/2/68.full.pdf+html>. Acesso em: 5 out. 2012.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **Academy Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: http://www.wisecampus.com/uploads/notescans/Institutionalized_Organizations.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2010.

MILES, M. B. Qualitative data as an attractive nuisance: the problem of analysis. **Administrative Science Quartely**, v. 24, n. 4, p. 602-611, dez. 1979, Disponível em: <web.ebscohost.com>. Acesso em: 26 fev. 2007.

MINTZBERG, H. The strategy concept I: five Ps for strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11-24, 1987. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=14&sid=f0a31aad-c70f-4fd8-a8c7-bf0040d09eeb%40sessionmgr10>. Acesso em: 7 out. 2011.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MIRVIS, P. H. Human resource management: leaders, laggards, and followers. **The Academy of Management perspectives**, v. 11, n. 2, p. 43-56, May 1997. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=9&sid=adb7ea4d-5031-449d-9679-3d7d8eab9905%40sessionmgr4>. Acesso em: 20 jul. 2012.

MISOCZKY, M. C. A. Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. **Cadernos EBAPE**, v. I, n. 1, p. 1-17, ago. 2003.

MORSE, J. M. Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. **Nursing Research**, v. 40, n. 1, p. 120-132, 1991.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da Administração.** 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson, 2005.

MOURA, A. L. N.; DIAS, C. M.; SILVA JÚNIOR, A. S. Recursos Humanos sob a Luz do Modelo de Organização Multidimensional-Reflexivo: analisando a área de recursos humanos de uma instituição pública federal. In: EnANPAD, __, Rio de Janeiro, 2013. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

MOURA, G. L. Relações desumanas: reflexões sobre “humanismo” e controle na relação

indivíduo-organização. In: EnGPR, 3, João Pessoa, 2011. **Anais...** João Pessoa: ANPAD, 2011.

MUMBY, D. K. Discourse, power and ideology: unpacking the critical approach. In: GRANT, D. et al. **The SAGE handbook of organizational discourse**. London: Thousand Oaks, SAGE Publications, 2004. P. 237-258.

MUNIR, K. A.; PHILLIPS, N. The Birth of the 'Kodak Moment': Institutional Entrepreneurship and the Adoption of New Technologies. **Organization Studies**, v. 26, n. 11, p. 1665-1687, 2005. Disponível em: <http://oss.sagepub.com/content/26/11/1665>. Acesso em: 11 mar. 2013.

NASCIMENTO, T. A.; SIMÕES, J. M. O sentido do trabalho no serviço público: reflexões a partir dos servidores da área de RH. In: EnGPR, 3, João Pessoa, 2011. **Anais...** João Pessoa: ANPAD, 2011.

NÓBREGA, F. A.; SÁ, M. A. D. Práticas de recursos humanos e sua influência na valorização humana no trabalho: realidade ou apenas discurso? In: EnANPAD, 34, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. Gestão de recursos humanos e reformas do setor público: tendências e pressupostos de uma nova abordagem. **Workshop on Global Health Workforce Strategy**, Annecy, França, dez. 2000. Disponível em: < http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/ACF22. pdf>. Acesso em: 11 mai. 2011.

NOVELLI, J. G. N. O valor do valor em recursos humanos. In: EnANPAD, 26, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

OCDE. Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico. Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE. **RSP**, Brasília, v. 1, n. 1, p 49-67, Abr/Jun 2001.

_____. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo** – Relatório da OCDE: Brasil 2010 Governo Federal. OCDE. 2010. Disponível em: < http://www.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt >. Acesso em: 26 Mai. 2011.

OLIVEIRA, L. M. B.; GUEIROS. M. G. Clientes internos satisfeitos com as práticas de RH conduzem à satisfação dos clientes externos? Um estudo no setor hoteleiro. In: EnANPAD, 28, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

OLIVEIRA, L. M. B.; PÁDUA, M. M. Contextualized theory as a tool to identify the forces

of shaping Human Resource Management: an exploratory study in wineries from the Northeast of Brazil. **Business and Management Review**, v. 2, n. 1, p. 39-49, March, 2012. Disponível em: <http://www.businessjournalz.org/articlepdf/BMR_11204.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=106&sid=8869035b-6ce1-45df-95aa-2d2753e016cd%40sessionmgr110 >. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource based view. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 9, p. 697-713, 1997. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=106&sid=8869035b-6ce1-45df-95aa-2d2753e016cd%40sessionmgr110>. Acesso em: 10 dez. 2011.

OLIVIER, M. Planejamento estratégico e gestão de recursos humanos: casos e descasos nas universidades Federais. In: EnANPAD, 25, Campinas, 2001. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001.

OLSEN, J. P. Institutional sources of change and continuity. **ARENA Centre for European Studies**, University of Oslo, Norway, 2008. Disponível em: <http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/406>. Acesso em: 7 mai. 2010.

ONU. Organização das Nações Unidas. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. A gestão de pessoas como um recurso estratégico. **RSP**. Brasília, v. 57, n.3, p. 389-426, jul./set. 2006.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 8ª Ed., Campinas, SP: Pontes, 2009.

ORLICKAS, E. **Consultoria interna de recursos humanos.** 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

ORRÙ, M.; BIGGART, N. W.; HAMILTON, G. G. Organizational isomorphism in East Asia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 361-389.

OSWICK, C.; KENNOY, T.; GRANT, D. Managerial discourses: words speak louder than actions? **Journal of Applied Management Studies**, v. 6, n. 1, Jun. 1997. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=7&hid=13&sid=28af1619-e907-4aa9-8d45-bf4ed2ea8052%40sessionmgr13&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=9709111816>. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. Discourse, organizations and organizing: concepts, objects and subjects. **Human Relations**, v. 53, n. 9, p. 1115-1122, 2000. Disponível em: < http://hum.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/53/9/1115.full.pdf+html>. Acesso em: 23 jul. 2012.

PAAUWE, J. **HRM and performance**: achieving long term viability. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. HRM and performance: achievements, methodological issues and prospects. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 1, p.129-142, January 2009. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=24&sid=424f05b7-19f4-4381-b8ec-beabacd82cfd%40sessionmgr15>. Acesso em: 06 mai. 2012.

PAAUWE, J.; BOSELIE, P. Challenging 'strategic HRM' and the relevance of the institutional setting. **Human Resource Management Journal**, v.13, n. 3, p. 56-70, 2003. Disponível em: < http://search.proquest.com/docview/199419774/134C26B9BBF2B886FF7/1?accountid=42153> Acesso em: 26 jun. 2011.

_____. HRM and societal embeddedness. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. **The Oxford Handbook of Human Resource Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 166-184.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **RSP**. Brasília, v. 53, n. 4, p. 78-105, Out/Dez 2002.

PAROLIN, S. R. H. et al. O papel estratégico da área de RH no processo de mudança organizacional: um caso de sucesso numa instituição complexa. In: EnGPR, 1, Natal, 2007. **Anais...** Natal: ANPAD, 2007.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3ª ed. Thousand Oaks, California: Sage, 2002.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERRY, J. L. A strategic agenda for public human resource management research. **Review of Public Personnel Administration**, v. 30, n. 1, p. 20-43, Mar. 2010. Disponível em: < http://rop.sagepub.com.ez1.periodicos.capes.gov.br/content/30/1/20.full.pdf+html>. Acesso em: 06 out. 2011.

PETTIGREW, A. et al. Studying organizational change and development: challenges e for future research. **The Academy of Management Journal**, v. 44, n. 4, p 716-737, 2001. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=113&sid=9b7c215b-8c58-406d-9284-11968089e665%40sessionmgr112>. Acesso em: 9 set. 2011.

PFEFFER, J. Producing sustainable competitive advantage through the effective management of people. **Academy of Management Executive**, v. 19, n. 4, p. 95-106, Nov. 2005. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=17&sid=fe41f6a6-939d-49d1-b85e-a96892555238%40sessionmgr13>. Acesso em: 7 mai. 2012.

_____. Building sustainable organizations: the human factor. **Academy of Management Perspectives**, v. 24, n. 1, p. 34-45, February, 2010. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=112&sid=9d3ce71d-0de4-4522-bd49-b1f682799bea%40sessionmgr113>. Acesso em: 07 mai. 2012.

PHILLIPS, N.; LAWRENCE; T. B.; HARDY, C. Discourse and institutions. **Academy of Management Review**, v. 29, n. 4, p. 635-652, 2004. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=24&sid=424f05b7-19f4-4381-b8ec-beabacd82cfd%40sessionmgr15>. Acesso em: 20 mai. 2012.

PINTO, R. S. O discurso e a prática da ética nas relações de trabalho: os paradoxos da práxis de uma organização bancária. **Revista Alcance** - UNIVALI, v. 12, n. 2, p. 233-255, mai./ago. 2005.

PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo.** Brasília: ENAP, 2005.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, Jan/Fev 2006. Bimestral.

PORTER, M. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989. Cap. 2

POWELL, W. W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 183-203.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, Boston, p. 79-91, May/June 1990. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=17&sid=8c360b62-68cf-

48d2-b100-5147c6408c1f%40sessionmgr11>. Acesso em: 6 out. 2011.

RAMBO, D. A. A área de RH segundo a percepção de gestores e consultores inseridos em um grupo de discussão. In: EnGPR, 2, Curitiba, 2009. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2009.

RAMLALL, S. J. Identifying and understanding HR competencies and their relationship to organizational practices. **Applied HRM Research**, v. 11, n. 1, p. 27-30, 2006. Disponível em < http://applyhrm.asp.radford.edu/Volume%2011/11_1_%20Ramlall%20(pages%2027-38).pdf>. Acesso em: 26 abr. 2011.

RASMUSSEN, E.; ANDERSEN, T.; HAWORTH, N. Has the strategic role and professional status of human resource management peaked in New Zealand? **Journal of Industrial Relations**, v. 52, n. 1, 2010, p. 103-118. Disponível em: <http://jir.sagepub.com/content/52/1/103>. Acesso em 28 set. 2013.

RHINOW, G. Inovando e competido por meio da gestão de pessoas. **RAE**, São Paulo, v. 41, n. 1, p.2-7, Jan/Mar 2001. Disponível em:<http//www.rae.br/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1044&Secao=CONTRAPONTO&Volume=41&numero=1&Ano2001>. Acesso em: 21 fev. 2006.

RIMANOCZY; I.; PEARSON, T. Role of HR in the new world of sustainability. **Industrial and Commercial Training**, v. 42, n. 1, p 11-17, 2010. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2013.

RUAS, R. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, R.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (Orgs.). **Os novos horizontes da gestão**: aprendizagem organizacional e competências. Porto Alegre: Bookman, 2005. P. 34-55.

SAID, T.; HIGGINS, A. Exploring innovative HRM practices in the public sector: the case of a Canadian health emergency organization. **Management Research News**, v. 28, n. 9, p. 35-39, 2005. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/223523879/fulltextPDF/1384CF61A6D2EDDA727/1?accountid=12217>. Acesso em 04 jul. 2012.

SAINSAULIEU, R.; KIRSCHNER, A. M. **Sociologia da empresa**: organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANT'ANNA, A. S. O movimento em torno da competência sob uma perspectiva crítica. In: HELAL, D. H.; GARCIA, F. C.; HONÓRIO, L. C. (Coords.). **Gestão de pessoas e competência**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008. P. 239-253.

SANTOS, G. J. Cidadania corporativa ou ferramenta de legitimação? Uma análise da

institucionalização das práticas de responsabilidade social. In: EnANPAD, 32, Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: CAMÕES, M. R.S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. P. 9-28.

SCHOMMER, P. C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **RAE**, v. 43, n. 4, p. 102-107, out./dez. 2003.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=fb95ed14-ac9c-44c3-b843-f48f64400db1%40sessionmgr115&hid=112>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 164-182.

_____. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995. Cap. 1, 2 e 3.

_____. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. **Theory and Society**, v. 37, p. 427-442, 2008a. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&hid=104&sid=cfef2c12-d15d-4612-9a2f-04064d7aacd4%40sessionmgr110>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Institutions and organizations**: ideas and interests. Thousand Oaks: Sage, 2008b. Cap. 3.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 108-140.

SELZNICK, P. **Leadership in Administration**. Evanston, IL: Row, Peterson, 1957.

SEO, M.; CREED, W. E. D. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. **Academy of Management Review**, v. 27, n. 2, p. 222-247, 2002.

Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=14&hid=12&sid=04ddaf2a-4ce4-41af-8d45-3f2d478a2f31%40sessionmgr10>. Acesso em: 6 out. 2011.

SILVA, A. R. L.; JUNQUILHO, G. S.; CARRIERI, A. P. Políticas de RH: instrumentos de consenso e ambiguidade. **RAC**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 11-34, jan./mar. 2008.

SILVA, J. R. G.; VERGARA, S. C. Sentimentos, subjetividade e supostas resistências à mudança. **RAE**, v. 43, n. 3, p. 10-21, jul/set. 2003. Disponível em: <www.rae.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2011.

SILVA, L. P. S.; FADUL, E. M. C. Modernização em organizações públicas: um descompasso entre processos de modernização organizacional e gestão de pessoas. In: EnGPR, 1, Natal, 2007. **Anais...** Natal: ANPAD, 2007.

SIMPSON, B. Pragmatism, Mead and the practice turn. **Organization Studies**, v. 30, n. 12, p. 1329-1347, 2009. Disponível em: <http://oss.sagepub.com/content/30/12/1329.full.pdf+html>. Acesso em: 4 out. 2012.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **RSP**, Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, jul./set. 2009.

SOUZA, F. M. C.; SOUZA, B. C.; SILVA, A. S. **Elementos da Pesquisa Científica em Medicina:** estatística e metodologia científica para profissionais de saúde. Recife: Editora UFPE, 2002.

SPRINGER, B.; SPRINGER, S. Human resource management in the U.S.: celebration of its centenary. In: PIEPER, R. **Human resource management**: an international comparison. Berlin/New York: De Gruyter, 1990. P. 41-60.

TANURE, B.; EVANS, P.; CANÇADO, V. L. As quatro faces de RH: analisando a performance da gestão de recursos humanos em empresas no Brasil. **RAC**. Curitiba, v. 14, n. 4, p. 594-614, Jul/Ago. 2010.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. 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, Mar. 1983. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=17c0fba9-2855-43a2-a198-546f280f5253%40sessionmgr114&hid=128>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. V. 1. P. 196-219.

TONELLI, M. J. et al. Produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: 1991-2000. **RAE**, v. 43, n.1, p. 105-122, jan./fev./mar. 2003.

ULRICH, D. Judge me more by my future than by my past. **Human Resource Management**, v. 36, n. 1, p. 5-8, Spring 1997.

_____. A new mandate for human resources. **Harvard Business Review**. v. 76, Jan/Fev, p. 124-134, 1998.

_____. **Os campeões de recursos humanos**: inovando para obter os melhores resultados. São Paulo. Futura, 2003.

_____. Celebrating 50 years: an anniversary reflection. **Human Resource Management**, v. 50, n. 1, p. 3-7, January-February 2011. Disponível em: < http://link.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2013.

VAITSMAN J. Gerencialismo, cultura e expectativas entre os servidores públicos de saúde. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 35, n, 1, p. 29-47, jan/fev 2001.

VALLEMONT, S. **A modernização do estado**: as lições de uma experiência. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

VAN GESTEL, N.; NYBERG, D. Translating national policy changes into local HRM practices. **Personnel Review**, v. 38, n. 5, p. 544-559, 2009. Disponível em:< http://link.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2013.

VASCONCELOS, I F. G.; MASCARENHAS, A. O.; VASCONCELOS, F. C. Paradoxos organizacionais, gestão de pessoas e tecnologia na Souza Cruz. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2004. Disponível em <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1994&Secao=GESTREL&Volume=3&Numero=2&Ano=2004>. Acesso em: 6 set.2011.

VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Paradoxos organizacionais**: uma visão transformacional. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

WESTPHAL, J. D.; ZAJAC, E. J. Substance and symbolism in CEOs' long-term incentive plans. **Administrative Science Quarterly**, v. 39, n.1, p. 367–390, 1994. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=9&sid=adb7ea4d-5031-449d-9679-3d7d8eab9905%40sessionmgr4>. Acesso em: 20 jul. 2012.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. Cap. 1 e 2.

WILKINSON, A.; HILL, M.; GOLLAN, P. The Sustainability Debate. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 21, n. 12, p. 1492-1502, 2001. Disponível em: < http://search.proquest.com/business/docview/232333742/fulltextPDF/13246628584333A4E18/1?accountid=42153>. Acesso em: 7 out. 2011.

WILLIAMSON, O. E. The economics of organization: the transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, v.87, n. 3, p. 548-577, 1981.

WOOD JR., T.; CALDAS, M. P. Antropofagia organizacional. **RAE**, v. 38, n. 4, p. 6-17, 1998.

WOOD JR., T.; TONELLI, M. J.; COOKE, B. Colonização e neocolonização da gestão de recursos humanos no Brasil (1950-2010). **RAE**, São Paulo, v. 51, n. 3, p. 232-243, 2011.

WRIGHT, P. M.; BOSWELL, W. R. Desegregating HRM: a review and synthesis of micro and macro human resource management research. **Journal of Management**, v. 28, n. 3, p. 247-276, 2002. Disponível em: <http://ac.els-cdn.com/S0149206302001289/1-s2.0-S0149206302001289-main.pdf?_tid=aa80727e-0974-11e2-8fae-00000aab0f01&acdnat=1348840925_7d6b29d5bff88547377304381e855de4>. Acesso em: 28 set. 2012.

WRIGHT, P. M.; DUNFORD, B. B.; SNELL, S. A. Human resources and the resource based view of the firm. **Journal of Management**, v. 27, p. 701-721, 2001. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=24&sid=a122c054-d355-45be-a8b7-1427f8fa060f%40sessionmgr11>. Acesso em: 23 set. 2011.

WRIGHT, P. M.; MCMAHAN, G. C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. **Journal of Management**, v. 18, n. 2, p. 295-311, Jun. 1992. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m4256/is_n2_v18/ai_12720961/pg_2/?tag=content;col1>. Acesso em: 27 jun. 2010.

WRIGHT, P. M.; MCMAHAN, G. C; MCWILLIAMS, A. Human resources and sustained competitive advantage: a resourced-based perspective. **International Journal of** Human **Resource Management**, v. 5, n. 2, p. 301-326, May 1994. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&hid=12&sid=48341576-1f71-4821-8263-2d408ee54c1f%40sessionmgr10>. Acesso em 23 set. 2011.

WRIGHT, P. M.; SNELL, S. A.; DYER, L. New models of strategic HRM in a global

context. **International Journal of Resource Management**, v. 16, n. 6, p. 875-881, June 2005. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=23&hid=17&sid=8c360b62-68cf-48d2-b100-5147c6408c1f%40sessionmgr11>. Acesso em: 26 set. 2011.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo, Editora Atlas, 2001.

_____. **O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

ZILBER, T. B. Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: the case of a rape crisis center in Israel. **Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 234-254, 2002. Disponível em: < http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=13&sid=28af1619-e907-4aa9-8d45-bf4ed2ea8052%40sessionmgr13>. Acesso em: 21 ago. 2012.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 83-107.

APÊNDICE A – Questionário

PESQUISA DE DOUTORADO PROPAD/UFPE

Este questionário refere-se à pesquisa de campo da Tese de Doutorado de Ana Lúcia Neves de Moura (ana.moura@fundaj.gov.br), aluna do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE) e servidora pública federal vinculada à Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), sob a orientação do Prof. Dr. Bruno Campello de Souza (bcampello@uol.com.br). Os dados coletados na pesquisa são sigilosos e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Sua participação é muito importante para a pesquisa e contribuirá para compreender melhor a gestão de recursos humanos no setor público federal.

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Declaro ter conhecimento de que estou participando de um estudo conduzido por doutoranda da UFPE, cujo principal objetivo é analisar se a influência de mecanismos isomórficos institucionais na formulação e implementação das políticas e práticas da área de recursos humanos no setor público federal tem contribuído para a contradição entre o discurso e a prática nessa área.

Meu consentimento está fundamentado na garantia de que as informações apresentadas serão respeitadas e nas seguintes condições: os nomes das organizações participantes da pesquisa não serão divulgados; todas as informações individuais terão o caráter estritamente confidencial; os dados coletados neste questionário serão analisados juntamente com os dados de outras organizações, garantindo a confidencialidade das respostas; e, caso solicite, terei acesso aos resultados do estudo.

(x) Li o TERMO DE CONSENTIMENTO e concordo em participar da pesquisa.

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

RESPONDA TODAS AS PERGUNTAS: **não deixe pergunta alguma sem resposta**, mesmo que isso signifique fazer aproximações.

RESPONDA CONFORME INDICADO: **cada pergunta deve ter apenas uma única resposta** (exceto as questões que apresentam vários itens – A, B, C... – pois cada um desses itens deve ser respondido). **A resposta deve ser fornecida estritamente no formato indicado, mesmo que para isso seja preciso "forçar" uma escolha**.

NÃO EXISTE RESPOSTA CERTA OU ERRADA: **sua resposta deve expressar sua opinião** e o contexto no qual atua a área de recursos humanos da instituição em que você trabalha.

PERFIL DO RESPONDENTE

1) Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino

2) Data de nascimento: (dd/mm/aaaa)

3) Maior nível de instrução obtido:

( ) Ensino fundamental menor (até a 4ª série)
( ) Ensino fundamental maior (da 5ª à 8ª série)
( ) Ensino médio
( ) Curso técnico
( ) Curso superior/tecnológico
( ) Pós-graduação *lato sensu* (especialização, MBA)
( ) Pós-graduação *stricto sensu* (mestrado)
( ) Pós-graduação *stricto sensu* (doutorado)

4) Qual a área do curso superior que você completou (caso tenha feito mais de um, indicar o mais recente)?

( ) Não fez curso superior
( ) Ciências Exatas e da Terra
( ) Ciências Biológicas
( ) Engenharias e Computação
( ) Ciências da Saúde
( ) Ciências Agrárias
( ) Ciências Sociais Aplicadas
( ) Ciências Humanas
( ) Linguística, Letras e Artes
( ) Outra

5) Qual a área do curso de pós-graduação que você fez (indicar o de maior titulação)?

( ) Não fez curso de pós-graduação
( ) Ciências Exatas e da Terra
( ) Ciências Biológicas
( ) Engenharias e Computação
( ) Ciências Agrárias
( ) Ciências Sociais Aplicadas
( ) Ciências Humanas
( ) Linguística, Letras e Artes

( ) Ciências da Saúde ( ) Outra

6) Qual a sua remuneração mensal atual recebida do Governo Federal (considere remuneração o total dos valores recebidos, incluindo vencimentos, subsídio, gratificações, comissões, adicionais etc.):

( ) Até R$ 1.000,00
( ) De R$ 1.000,01 a R$ 3.000,00
( ) De R$ 3.000,01 a R$ 5.000,00
( ) De R$ 5.000,01 a R$ 7.000,00
( ) De R$ 7.000,01 a R$ 9.000,00
( ) De R$ 9.000,01 a R$ 11.000,00
( ) De R$ 11.000,01 a R$ 13.000,00
( ) De R$ 13.000,01 a R$ 15.000,00
( ) De R$ 15.000,01 a R$ 17.000,00
( ) De R$ 17.000,01 a R$ 19.000,00
( ) De R$ 19.000,01 a R$ 21.000,00
( ) De R$ 21.000,01 a R$ 23.000,00
( ) De R$ 23.000,01 a R$ 25.000,00
( ) Acima de R$ 25.000,00

7) Há quanto tempo você:

	Anos
A. Trabalha no setor público federal?	
B. Trabalha nesse órgão?	
C. Atua na área de recursos humanos?	
D. Exerce a função de gestor de recursos humanos no órgão?	

NESTA SEÇÃO GOSTARÍAMOS DE SABER SOBRE A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA SUA INSTITUIÇÃO

8) Considerando o organograma da instituição, a unidade de recursos humanos está subordinada hierarquicamente à(o):

( ) Autoridade máxima da instituição
( ) Primeiro escalão hierárquico
( ) Segundo escalão hierárquico
( ) Terceiro escalão hierárquico
( ) Nível inferior ao terceiro escalão hierárquico

9) Quantas pessoas fazem parte da equipe que compõe a unidade de recursos humanos ?

____ pessoas

10) Quantas pessoas atuam na unidade responsável pela capacitação e desenvolvimento de recursos humanos?

____ pessoas

11) Qual o tamanho do público que a área de recursos humanos da sua instituição atende?

____ servidores (para esta pesquisa considere apenas os servidores em efetivo exercício no órgão)

12) A instituição possui uma política formal de gestão de recursos humanos?

( ) Não, cada gestor faz sua própria política
( ) Não, mas há um entendimento comum (política implícita) compartilhado pelos gestores
( ) Sim, há uma política formal de recursos humanos, mas ela não é aplicada
( ) Sim, há uma política formal de recursos humanos, mas ela é parcialmente aplicada
( ) Sim, há uma política formal de recursos humanos, que é aplicada e conhecida por todos

13) Você concorda que a política de gestão de recursos humanos vigente na instituição tem contribuído para a concretização da missão e dos objetivos organizacionais?

( ) Discordo fortemente
( ) Discordo mais que concordo
( ) Nem discordo, nem concordo
( ) Concordo mais que discordo
( ) Concordo fortemente

14) Como gestor de recursos humanos, qual a **relevância** das atividades de recursos humanos abaixo relacionadas para o setor público federal ?

(1) Nenhuma relevância | (2) Pouca relevância | (3) Alguma relevância | (4) Muita relevância | (5) Máxima relevância

A. Alinhar a estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	
B. Buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	
C. Disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos	
D. Estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores	
E. Garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	
F. Instrumentalizar os gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	
G. Manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição	
H. Manter o sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	
I. Manter um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	
J. Manter um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	
K. Monitorar de forma sistemática e contínua o desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	
L. Otimizar a alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	
M. Participar do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	
N. Participar dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivar a participação dos servidores nesses processos	
O. Planejar a força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	
P. Promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	
Q. Promover e gerenciar práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	
R. Promover e incentivar a preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	
S. Promover e incentivar boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	
T. Promover e incentivar boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	
U. Vincular o desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	

15) Em que medida os fatores abaixo influenciam na definição da **política** de gestão de recursos humanos da instituição em que você trabalha:

(1) Não influenciam | (2) Influenciam pouco | (3) Exercem alguma influência | (4) Influenciam muito | (5) Influenciam enormemente

A. Demonstração de obediência às ordens e recomendações do Governo Federal	
B. A política de recursos humanos definida pelo Governo Federal	
C. Demonstração à sociedade que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
D. O exemplo de sucesso de empresas do setor privado	
E. Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos das empresas e profissionais de consultoria	
F. A intenção de concorrer a prêmio técnico ou profissional	
G. Demonstração de obediência às leis e normas	
H. Influência do sindicato e/ou de associações de servidores	
I. Demonstração ao governo federal que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
J. Aquilo que é normal, habitual ou de senso comum na gestão de recursos humanos	
K. Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos do meio acadêmico ou da ENAP	
L. A intenção de obter certificações	
M. Demonstração de obediência aos acordos sindicais	
N. Restrições e/ou obrigações oriundas da legislação	
O. Demonstração às organizações parceiras que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
P. O exemplo de sucesso de outras organizações públicas	
Q. Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das associações profissionais e comunidades de prática	
R. A intenção de adotar padrões de excelência técnica	

16) Você considera que a gestão de recursos humanos exercida na sua instituição pode ser classificada como **gestão estratégica** de recursos humanos?

( ) Não ( ) Sim

17) Considerando a questão anterior, que aspectos têm facilitado ou dificultado a **ação estratégica** da área de recursos humanos na instituição?

	(-1) Tem dificultado	(0) É indiferente	(1) Tem facilitado
A. A cultura da instituição			
B. A legislação de pessoal			
C. A qualidade da infraestrutura da área de RH			
D. A qualidade dos resultados apresentados pela área de RH			
E. Os recursos financeiros disponíveis			
F. O grau de autonomia da área de recursos humanos			
G. O grau de interesse e apoio da diretoria			
H. O grau de legitimidade política da área de RH			
I. O nível de qualificação dos profissionais de RH			

18) Você concorda que na sua instituição as práticas do dia a dia de recursos humanos estão alinhadas à política (formal ou informal) de gestão recursos humanos da organização?

( ) Discordo fortemente
( ) Discordo mais que concordo
( ) Nem discordo, nem concordo
( ) Concordo mais que discordo
( ) Concordo fortemente

19) Das atividades baixo relacionadas, quais você pode dizer que efetivamente **são praticadas** pela área de recursos humanos dessa instituição:

(1) Não é praticada | (2) Raramente é praticada | (3) Ocasionalmente é praticada | (4) Muitas vezes é praticada | (5) Sempre ou quase sempre é praticada

A. Alinhamento da estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	
B. Otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	
C. Disseminação na instituição das informações sobre as ações de recursos humanos	
D. Estímulo à aprendizagem contínua e ao autodesenvolvimento dos servidores	
E. Garantia do cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	
F. Instrumentalização dos gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	
G. Manutenção de canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição	
H. Manutenção do sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	
I. Manutenção de um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	
J. Manutenção de um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	
K. Monitoramento sistemático e contínuo do desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	
L. Otimização da alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	
M. Participação do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	
N. Participação dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivo à participação dos servidores nesses processos	
O. Planejamento da força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	
P. Promoção da racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	
Q. Promoção e gerenciamento de práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	
R. Promoção e incentivo da preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	
S. Promoção e incentivo de boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	
T. Promoção e incentivo de boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	
U. Vinculação do desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	

20) Em que medida os fatores abaixo influenciam **as práticas do dia a dia** de gestão de recursos humanos da instituição em que você trabalha?

(1) Não influenciam | (2) Influenciam pouco | (3) Exercem alguma influência | (4) Influenciam muito | (5) Influenciam enormemente

A. Demonstração de obediência às ordens e recomendações do Governo Federal	
B. A política de recursos humanos definida pelo Governo Federal	
C. Demonstração à sociedade que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
D. O exemplo de sucesso de empresas do setor privado	
E. Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos das empresas e profissionais de consultoria	
F. A intenção de concorrer a prêmio técnico ou profissional	
G. Demonstração de obediência às leis e normas	
H. Influência do sindicato e/ou de associações de servidores	
I. Demonstração ao governo federal que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
J. Aquilo que é normal, habitual ou de senso comum na gestão de recursos humanos	
K. Recomendações e valores acerca da gestão de recursos humanos oriundos do meio acadêmico ou da ENAP	
L. A intenção de obter certificações	
M. Demonstração de obediência aos acordos sindicais	
N. Restrições e/ou obrigações oriundas da legislação	
O. Demonstração às organizações parceiras que a instituição adota as boas práticas e novas formas de gestão da área	
P. O exemplo de sucesso de outras organizações públicas	
Q. Recomendações e valores acerca da gestão de RH oriundos das associações profissionais e comunidades de prática	
R. A intenção de adotar padrões de excelência técnica	

21) De modo geral como você avalia a qualificação dos profissionais que integram a unidade de recursos humanos em relação à(o):

	(1) Nenhuma	(2) Pouca	(3) Razoável	(4) Boa	(5) Elevada
A. Capacidade analítica					
B. Conhecimento da missão da instituição					
C. Conhecimento do Decreto 5.707/2006					
D. Conhecimento sobre o modelo de gestão por competências					
E. Conhecimento sobre o que é gestão estratégica de RH					
F. Conhecimento técnico de recursos humanos					
G. Disponibilidade para aprendizagem e autodesenvolvimento					
H. Habilidade de comunicação					
I. Habilidade de consultoria interna					
J. Habilidade para trabalho em equipe					

22) Como você avalia a resposta da área de recursos humanos de sua instituição perante as demandas para a adoção de um modelo de gestão mais estratégico no setor público (a exemplo do modelo de gestão por competências, apresentado no Decreto nº 5.707/2006 como referência para a gestão da capacitação na administração pública federal):

( ) Aceita e procura segui-las
( ) Procura equilibrar essas demandas com as demandas da instituição
( ) Procura contornar a necessidade de atender às demandas
( ) Ignora ou contesta essas demandas por não terem respaldo na instituição
( ) Procura alterar, influenciar ou controlar essas demandas de acordo com os interesses da instituição
( ) Atua de forma inovadora e proativa, antecipando-se a essas demandas

23) Como você define o espaço de manobra (autonomia) da área de recursos humanos para implementar as políticas e práticas que julga necessárias ?

( ) Nenhuma
( ) Pouca
( ) Razoável
( ) Boa
( ) Muita

24) **Nos últimos seis anos**, como você avalia a atenção dispensada pela área de recursos humanos dessa instituição às atividades abaixo relacionadas:

(0) Nunca foi objeto de atenção (1) A atenção diminuiu (2) A atenção continuou a mesma (3) A atenção aumentou

A. Alinhamento da estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	
B. Otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	
C. Disseminação na instituição das informações sobre as ações de recursos humanos	
D. Estímulo à aprendizagem contínua e ao autodesenvolvimento dos servidores	
E. Garantia do cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	
F. Instrumentalização dos gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	
G. Manutenção de canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição	
H. Manutenção do sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	
I. Manutenção de um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	
J. Manutenção de um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	
K. Monitoramento sistemático e contínuo do desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	
L. Otimização da alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	
M. Participação do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	
N. Participação dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivo à participação dos servidores nesses processos	
O. Planejamento da força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	
P. Promoção da racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	
Q. Promoção e gerenciamento de práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	
R. Promoção e incentivo da preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	
S. Promoção e incentivo de boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	
T. Promoção e incentivo de boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	
U. Vinculação do desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	

NESTA SEÇÃO GOSTARÍAMOS DE SABER SOBRE O MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA SUA INSTITUIÇÃO

25. Como você avalia o seu conhecimento em relação ao modelo de gestão por competências:

( ) Nenhum
( ) Pouco
( ) Razoável
( ) Bom
( ) Elevado

26) Qual o percentual de servidores da unidade de recursos humanos capacitados em gestão por competências?

_____%

27. Sua instituição adotou o modelo de gestão por competências como elemento orientador da gestão de recursos humanos?

( ) Não, nem há indicações que vá adotar em curto prazo
( ) Não, mas há a clara intenção para isso
( ) Ainda não, mas já estamos em fase de planejamento
( ) Sim, embora o modelo ainda não esteja totalmente implantado
( ) Sim, com o modelo já funcionando

28) Qual a influência dos fatores abaixo relacionados no grau de adoção mencionado na questão acima:

(-2) Influenciou muito negativamente | (-1) Influenciou negativamente | (0) Não influenciou | (1) Influenciou positivamente | (2) Influenciou muito positivamente

A. A crença de seus superiores no modelo	
B. A cultura organizacional	
C. A demanda por resultados e melhoria dos serviços públicos	
D. A influência de organizações parceiras	
E. A influência do sindicato/associação dos servidores	
F. A intenção da instituição em concorrer a prêmios	
G. A intenção da instituição em obter certificações	
H. A participação dos profissionais de recursos humanos em cursos e eventos	
I. A repercussão desse modelo em outros órgãos públicos	
J. A repercussão desse modelo na iniciativa privada	
K. A repercussão do modelo na literatura acadêmica/de negócios	
L. A reputação da área de recursos humanos entre os servidores	
M. Determinação do Ministério ao qual a instituição está vinculada	
N. Histórico da instituição com processos de inovação na gestão	
O. Leitura por parte dos profissionais de RH de livros, revistas de negócios e artigos científicos	
P. Necessidade de integrar o sistema de recursos humanos à estratégica organizacional	
Q. Necessidade de melhorar a imagem da instituição	
R. Necessidade de otimizar o desempenho dos servidores	
S. O Decreto nº 5.707/2006	
T. O domínio técnico dos profissionais de recursos humanos	
U. Para diferenciar-se positivamente das demais instituições públicas	
V. Pressão por parte de associações profissionais	
X. Recomendação de consultores	
Y. Sua crença nos benefícios que o modelo pode agregar à instituição	
Z. Sua formação acadêmica	

29) Em termos da adesão da instituição ao modelo de gestão por competências, houve:

	Não	Sim
A. Capacitação dos profissionais de recursos humanos		
B. Contratação de consultoria		
C. Discussão da literatura sobre o tema		
D. Visita a organizações privadas que implantaram o modelo		
E. Visita a organizações públicas que implantaram o modelo		

30) Em que semestre/ano foi iniciado o processo de implantação do modelo de gestão por competências na instituição?

( ) Não implantamos o modelo de gestão por competências
Em __ º/____ (semestre/aaaa)

31) Em que medida a introdução do modelo de gestão por competências na instituição contribuiu para:

(0) Não implantamos o modelo | (1) Não contribuiu | (2) Contribuiu pouco | (3) Contribuiu razoavelmente | (4) Contribuiu muito | (5) Contribuiu enormemente

A. Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos da instituição	
B. Adotar um sistema de remuneração mais compatível com as competências dos servidores	
C. Favorecer a integração dos subsistemas de recursos humanos e o alinhamento entre suas práticas	
D. Manter os talentos na instituição	
E. Melhorar a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação	
F. Melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pela instituição	
G. Otimizar a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	
H. Priorizar no Plano de capacitação conteúdos voltados para o desenvolvimento de competências relacionadas à missão da instituição	
I. Promover o desenvolvimento permanente do servidor	
J. Valorizar a avaliação de desempenho, como instrumento que apoia a política de recursos humanos e demanda ações aos demais processos de recursos humanos	
K. Vincular a estratégia da área de recursos humanos ao planejamento estratégico organizacional	

32) Como você classificaria o grau de implementação do modelo de gestão por competências em cada etapa/processo abaixo relacionados?

(1) Não há planos de implantar essa etapa	(2) Não faz parte do plano no momento, mas pretendemos implantar	(3) Consta do planejamento, mas ainda não foi implantado	(4) Implantado parcialmente	(5) Implantado e funcionando

A. Priorização da qualificação dos profissionais de recursos humanos	
B. Comunicação aos servidores e gestores (campanhas e socialização do conhecimento sobre o modelo de gestão por competências)	
C. Diagnóstico das competências organizacionais	
D. Descrição das competências individuais necessárias à instituição	
E. Mapeamento das competências individuais atuais	
F. Diagnóstico das lacunas (*gap*) entre as competências existentes e as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais	
G. Adoção do modelo nos processos relativos ao planejamento, seleção e recrutamento da força de trabalho	
H. Adoção do modelo nos processos relativos à lotação e movimentação dos servidores	
I. Implantação de um banco de talentos com vistas à ocupação de cargos gerenciais	
J. Adoção do modelo nos processos relativos ao desenvolvimento e capacitação	
K. Adoção do modelo nos processos relativos ao desenvolvimento na carreira	
L. Adoção do modelo nos processos relativos à remuneração e benefícios	
M. Adoção do modelo nos processos relativos à responsabilidade ambiental e social	
N. Alinhamento e integração das práticas dos diversos processos de RH (sinergia)	

POR FIM, GOSTARÍAMOS DE SABER SOBRE AS AÇÕES DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO

33) A sua instituição elabora o Plano Anual de Capacitação - PAC?

( ) Não
( ) Sim

34) Avalie o grau de alinhamento das ações de capacitação e desenvolvimento da instituição **em 2012** com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP (Decreto nº 5.707/2006):

( ) Nenhum alinhamento
( ) Menos de 50% das ações de capacitação estão alinhadas ao PNDP
( ) Aproximadamente 50% das ações de capacitação estão alinhadas ao PNDP
( ) Mais de 50% das ações de capacitação estão alinhadas ao PNDP
( ) Todas as ações de capacitação estão alinhadas ao PNDP.

35) Como gestor de recursos humanos, qual a **relevância** das ações abaixo para o desenvolvimento dos servidores públicos federais?

(1) Nenhuma relevância	(2) Pouca relevância	(3) Alguma relevância	(4) Muita relevância	(5) Máxima relevância

A. Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação	
B. Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação	
C. Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si	
D. Elaborar plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas	
E. Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada	
F. Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor na carreira e assegurar a sua participação nessas atividades	
G. 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	
H. Incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais	
I. Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública	
J. Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos	
K. Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo	
L. Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento	
M. Promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação	

36) A sua instituição utiliza o Sistema de Gestão da Capacitação por Competências, desenvolvido e disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e previsto no Decreto nº 5.707/2006?

( ) Não. Desconheço esse sistema
( ) Não, apesar de conhecer o sistema
( ) Não, porque ainda não concluímos o mapeamento das competências
( ) Sim, embora não plenamente
( ) Sim, plenamente

37) A sua instituição apresenta o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação desenvolvido e disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e previsto no Decreto nº 5.707/2006 e na Portaria MP nº 208/2006?

( ) Não. Desconheço esse relatório
( ) Nunca apresentamos o relatório porque não elaboramos o PAC
( ) Nunca apresentamos o relatório, apesar de elaborarmos o PAC
( ) Já encaminhamos o relatório, mas apenas algumas vezes
( ) Sim, apresentamos anualmente o relatório de execução do PAC

38) Considerando o **exercício de 2012**, qual o percentual aproximado de realização das ações de capacitação e desenvolvimento em relação ao previsto?

Foram realizadas _____% das ações previstas.

39) Que aspectos você classificaria como dificultador ou facilitador para o percentual de realização acima?

	(1) Dificultador	(0) É indiferente	(1) Facilitador
A. A adequação das ações de capacitação às necessidades institucionais			
B. A infraestrutura da área de desenvolvimento			
C. A Legislação			
D. A Qualificação da equipe da área de desenvolvimento			
E. A quantidade de recursos financeiros			
F. A Receptividade dos gestores			
G. A Receptividade dos servidores			
H. O tempo gasto no planejamento das ações			
I. O tempo para aprovação das ações de capacitação e desenvolvimento			

40) Que percentual dos recursos destinados às ações de capacitação e desenvolvimento foi utilizado **no ano de 2012**? _____%

41) Das ações descritas abaixo, quais você pode dizer que **efetivamente são praticadas** pela área de recursos humanos da instituição?

(1) Não é praticada (2) Raramente é praticada (3) Ocasionalmente é praticada (4) Muitas vezes é praticada (5) Sempre ou quase sempre é praticada

A. Assegura o acesso dos servidores a eventos de capacitação	
B. Avalia permanentemente os resultados das ações de capacitação	
C. Considera o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si	
D. Elabora o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas	
E. Estimula a participação do servidor em ações de educação continuada	
F. Incentiva a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor na carreira e assegura a sua participação nessas atividades	
G. 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	
H. Incentiva e apoia o servidor em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais	
I. Oferece e garante cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública	
J. Oferece oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos	
K. Prioriza, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo	
L. Promove a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento	
M. Promove entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação	

41) Você aceita participar da segunda fase da pesquisa (entrevista presencial, por Skype ou e-mail)? ( ) Sim ( ) Não

Por favor, antes de enviar o questionário certifique-se que todas as questões foram respondidas.
Muito obrigada pelas informações oferecidas.

PERFIL DA INSTITUIÇÃO

(questões acrescentadas posteriormente sobre o perfil da instituição. As respostas foram coletadas pela pesquisadora nos *sites* das instituições, do SIORG e do Portal da Transparência)

43) A que Ministério está vinculada a instituição?

(1) Agricultura, Pecuária e Abastecimento
(2) Cidades
(3) Ciência, Tecnologia e Inovação
(4) Comunicações
(5) Cultura
(6) Defesa
(7) Desenvolvimento Agrário
(8) Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
(9) Desenvolvimento Social e Combate à Fome
(10) Educação
(11) Esporte
(12) Fazenda
(13) Integração Nacional
(14) Justiça
(15) Meio Ambiente
(16) Minas e Energia
(17) Pesca e Aquicultura
(18) Planejamento, Orçamento e Gestão
(19) Previdência Social
(20) Relações Exteriores
(21) Saúde
(22) Trabalho e Emprego
(23) Transportes
(24) Turismo
(25) Secretaria/órgão com *status* de ministério
(26) Outro

44) Indique a unidade federativa onde fica a sede da instituição:

(1) AC	(6) CE	(11) MT	(16) PR	(21) RS	(26) SE
(2) AL	(7) DF	(12) MS	(17) PE	(22) RO	(27) TO
(3) AP	(8) ES	(13) MG	(18) PI	(23) RR	
(4) AM	(9) GO	(14) PA	(19) RJ	(24) SC	
(5) BA	(10) MA	(15) PB	(20) RN	(25) SP	

45) Natureza jurídica da instituição

(1) Autarquia
(2) Autarquia especial
(3) Fundação Pública
(4) Empresa Pública
(5) Sociedade de Economia Mista

46) Assinale abaixo a abrangência da área de atuação da instituição federal na qual você trabalha:

(4) Nacional
(3) Regional
(2) Estadual
(1) Municipal

47) Informe o quantitativo do quadro de pessoal (servidores em exercício) da instituição: ____

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

1) Por favor, relate de forma resumida a sua trajetória na instituição, dando ênfase à sua atuação na área de RH.

2) Descreva o sistema de gestão de RH da sua instituição (como funcionam as políticas e as principais práticas da área).

3) Quais atividades têm tomado mais o seu tempo e exigido maior dedicação da área de RH? Justifique.

4) Muito se fala sobre a importância estratégica da área de RH. Por favor, descreva o que você considera como uma gestão estratégica de recursos humanos.

5) Como a sua instituição tem respondido às pressões e demandas por mudanças na gestão de RH (atuação mais estratégica)?

6) De onde provêm as demandas/pressões por mudanças na área de RH (legislação, formação acadêmica dos gestores de RH, participação em cursos, *benchmarking*, o histórico da instituição, diretrizes e valores organizacionais, entre outros)? Explique

7) Como essas demandas/pressões têm afetado a organização e a gestão de recursos humanos na sua instituição? Que mudanças importantes ocorreram nos últimos anos em resposta a esses fatores?

8) Considerando essas demandas/pressões, qual a margem de manobra da unidade de RH na definição das suas políticas e práticas? Como a unidade de RH tem operado dentro dessa margem de ação (qual o poder decisório da área, a área tem aproveitado essa margem de ação)?

9) Qual o papel da área de RH nos fóruns colegiados da instituição e nos processos decisórios estratégicos (adoção de novos modelos de gestão, reestruturação organizacional, planejamento estratégico)? Cite um exemplo da participação de RH nesses processos.

10) Até que ponto a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP (Decreto 5.707/06) tem orientado a gestão de RH na instituição? Há uma preocupação para que haja um alinhamento da política interna e práticas de RH com a PNDP? O que tem sido feito visando a esse alinhamento? E o que tem dificultado/facilitado esse alinhamento?

11) A instituição adota o modelo de gestão por competências?

11a) Em caso positivo, por favor, descreva como se deu esse processo na instituição (como surgiu a ideia, os fatores influenciadores, se contratou consultoria, se envolve todos os subsistemas de RH). Como o modelo tem alterado a dinâmica do subsistema de desenvolvimento de RH? Que impactos na gestão de RH já podem ser observados em função do modelo? E os impactos na organização do sistema de RH (o modelo tem se expandido para os demais subsistemas de RH)?

11b) Em caso negativo, o que levou a instituição a não implantar o modelo. Há a intenção de implantar o modelo em longo prazo? Por quê?

12) Qual a sua opinião sobre a decisão do governo federal de adotar o modelo de gestão por competências como referência para a política de capacitação e desenvolvimento na administração pública federal?

13) Sua instituição tem adotado os instrumentos da PNDP (plano anual de capacitação, sistema de gestão da capacitação de competências e relatório de execução do plano anual de capacitação)? Explique.

14) A área de RH tem se envolvido em atividades relacionadas à sustentabilidade, responsabilidade social, cidadania organizacional? Qual a sua opinião sobre a importância dessas atividades e sobre o papel da área de RH no desenvolvimento dessas práticas?

15) Há algo mais que você gostaria de falar sobre a gestão de RH no setor público federal?

APÊNDICE C – Tabela 7

Tabela 7 (4): Avaliação da relevância das atividades de recursos humanos para o setor público federal

Políticas	Atividades	Grau de relevância						
		Nenhuma	Pouca	Alguma	Muita	Máxima	M	DP
Provisão α=0.852	Manter um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	2%	0%	7%	44%	47%	4.33	0.81
	Otimizar a alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	0%	2%	5%	37%	56%	4.47	0.7
	Planejar a força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	0%	2%	2%	42%	53%	4.47	0.67
Aplicação α=0.778	Manter um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	0%	2%	7%	40%	51%	4.4	0.73
	Monitorar de forma sistemática e contínua o desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	0%	2%	9%	63%	26%	4.12	0.66
	Vincular o desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	0%	2%	5%	42%	51%	4.42	0.7
Manutenção α=0.600	Garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	0%	0%	2%	21%	77%	4.74	0.49
	Manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores na instituição	0%	2%	7%	42%	49%	4.37	0.72
	Promover e gerenciar práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	0%	2%	5%	40%	53%	4.44	0.7
Desenvolvimento α=0.629	Estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores	0%	0%	2%	14%	84%	4.81	0.45
	Manter o sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	0%	2%	0%	26%	72%	4.67	0.61
	Promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	0%	2%	12%	53%	33%	4.16	0.72
Monitoração α=0.768	Buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	0%	0%	2%	23%	74%	4.72	0.5
	Disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos	0%	5%	7%	30%	58%	4.42	0.82
	Instrumentalizar os gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	2%	0%	0%	33%	65%	4.58	0.73
Sustentabilidade α=0.933	Promover e incentivar a preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	2%	0%	19%	49%	30%	4.05	0.84
	Promover e incentivar boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	2%	2%	14%	56%	26%	4	0.85
	Promover e incentivar boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	2%	0%	14%	51%	33%	4.12	0.82
Ação Estratégica α=0.801	Alinhar a estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	0%	0%	2%	21%	77%	4.74	0.49
	Participar do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	0%	2%	2%	30%	65%	4.58	0.66
	Participar dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivar a participação dos servidores nesses processos	0%	2%	7%	37%	53%	4.42	0.73

APÊNDICE D – Tabela 8

Tabela 8 (4): Avaliação das atividades de RH que efetivamente são praticadas pela área de recursos humanos

Políticas	Atividades	Avaliação da frequência da prática						
		Não	Rara mente	Ocasional mente	Muitas vezes	Sempre ou quase	M	DP
Provisão α=0.848	Manter um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	47%	7%	33%	14%	0%	2.14	1.17
	Otimizar a alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	14%	14%	28%	42%	2%	3.05	1.11
	Planejar a força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	14%	12%	35%	37%	2%	3.02	1.08
Aplicação α=0.773	Manter um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	35%	5%	40%	16%	5%	2.51	1.26
	Monitorar de forma sistemática e contínua o desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	23%	14%	28%	28%	7%	2.81	1.28
	Vincular o desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	14%	2%	21%	40%	23%	3.56	1.28
Manutenção α=0.621	Garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	0%	2%	2%	28%	67%	4.6	0.66
	Manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores na instituição	2%	7%	35%	44%	12%	3.56	0.88
	Promover e gerenciar práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	7%	14%	30%	40%	9%	3.3	1.06
Desenvolvimento α=0.713	Estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores	5%	2%	12%	37%	44%	4.14	1.04
	Manter o sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	12%	7%	23%	42%	16%	3.44	1.2
	Promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	0%	14%	19%	53%	14%	3.67	0.89
Monitoração α=0.793	Buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	2%	7%	19%	63%	9%	3.7	0.83
	Disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos	2%	7%	21%	44%	26%	3.84	0.97
	Instrumentalizar os gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	7%	7%	21%	44%	21%	3.64	1.11
Sustentabilidade α=0.934	Promover e incentivar a preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	2%	23%	33%	37%	5%	3.19	0.93
	Promover e incentivar boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	5%	19%	33%	42%	2%	3.19	0.93
	Promover e incentivar boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	12%	14%	37%	33%	5%	3.05	1.07
Ação Estratégica α=0.876	Alinhar a estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	12%	12%	19%	49%	9%	3.33	1.17
	Participar do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	14%	9%	28%	33%	16%	3.28	1.26
	Participar dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivar a participação dos servidores nesses processos	12%	14%	30%	42%	2%	3.09	1.06

APÊNDICE E – Tabela 9

Tabela 9 (4): Avaliação da atenção dispensada pela área de recursos humanos às atividades de RH nos últimos seis anos

Políticas	Atividades	Grau de atenção dispensada					
		Nunca foi objeto de atenção	Diminuiu	Continuou a mesma	Aumentou	M	DP
Provisão α=0.864	Manter um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	35%	0%	37%	28%	1.58	1.24
	Otimizar a alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	9%	7%	30%	53%	2.28	0.96
	Planejar a força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias (e não apenas custo e quantidade)	12%	2%	40%	47%	2.21	0.97
Aplicação α=0.815	Manter um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações para os demais subsistemas de recursos humanos	19%	0%	37%	44%	2.07	1.1
	Monitorar de forma sistemática e contínua o desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	19%	2%	37%	42%	2.02	1.1
	Vincular o desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	9%	2%	40%	49%	2.28	0.91
Manutenção α=0.675	Garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de recursos humanos	2%	2%	35%	60%	2.53	0.67
	Manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores na instituição	5%	5%	30%	60%	2.47	0.8
	Promover e gerenciar práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	7%	7%	19%	67%	2.47	0.91
Desenvolvimento α=0.859	Estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores	5%	7%	16%	72%	2.56	0.83
	Manter o sistema de capacitação e desenvolvimento alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição, considerando a missão e os objetivos organizacionais	12%	5%	30%	53%	2.26	1
	Promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	7%	9%	28%	56%	2.33	0.92
Monitoração α=0.861	Buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	2%	5%	28%	65%	2.56	0.7
	Disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos	5%	5%	19%	72%	2.58	0.79
	Instrumentalizar os gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos recursos humanos, visando à tomada de decisões	12%	2%	42%	44%	2.19	0.96
Sustentabilidade α=0.955	Promover e incentivar a preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição	14%	5%	40%	42%	2.09	1.02
	Promover e incentivar boas práticas ambientais na instituição (responsabilidade ambiental)	14%	2%	42%	42%	2.12	1
	Promover e incentivar boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição (responsabilidade social)	16%	2%	33%	49%	2.14	1.08
Ação Estratégica α=0.941	Alinhar a estratégia de gestão de recursos humanos ao planejamento estratégico da instituição	16%	2%	14%	67%	2.33	1.13
	Participar do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	14%	5%	26%	56%	2.23	1.06
	Participar dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivar a participação dos servidores nesses processos	14%	5%	23%	58%	2.26	1.07

APÊNDICE F – Tabela 10

Tabela 10 (4): Análise cruzada da avaliação dos gestores sobre as atividades de RH

Políticas	Atividades	Relevância (escala 1-5)		Avaliação da frequência da prática (escala 1-5)		Atenção nos últimos 6 anos (escala 0 a 3)	
		M	DP	M	DP	M	DP
Provisão	Manter um banco de talentos atualizado e critérios baseados em competências com vistas à ocupação de cargos gerenciais	4.33	0.81	2.14	1.17	1.58	1.24
	Otimizar a alocação de pessoas na instituição, considerando o alinhamento das competências e aptidões individuais às necessidades organizacionais	4.47	0.7	3.05	1.11	2.28	0.96
	Planejar a força de trabalho considerando a missão institucional e as competências necessárias	4.47	0.67	3.02	1.08	2.21	0.97
Aplicação	Manter um sistema de gestão de desempenho que valorize as competências e os resultados alcançados e produza informações p/ os demais subsistemas de RH	4.4	0.73	2.51	1.26	2.07	1.1
	Monitorar de forma sistemática e contínua o desempenho do servidor a partir da pactuação prévia de metas institucionais, por equipes e individuais	4.12	0.66	2.81	1.28	2.02	1.1
	Vincular o desenvolvimento na carreira a atividades de capacitação e à avaliação de desempenho	4.42	0.7	3.56	1.28	2.28	0.91
Manutenção	Garantir o cumprimento da legislação e da política interna de gestão de RH	**4.74**	0.49	**4.6**	0.66	**2.53**	0.67
	Manter canais permanentes e eficientes de comunicação com gestores e servidores dentro da instituição	4.37	0.72	3.56	0.88	**2.47**	0.8
	Promover e gerenciar práticas voltadas à qualidade de vida no trabalho (remuneração justa, valorização, saúde e segurança)	4.44	0.7	3.3	1.06	2.47	0.91
Desenvolvimento	Estimular a aprendizagem contínua e o autodesenvolvimento dos servidores	**4.81**	0.45	**4.14**	1.04	**2.56**	0.83
	Manter o sist. de capacitação e desenvolv. alinhado às necessidades de competências atuais e futuras da instituição	**4.67**	0.61	3.44	1.2	2.26	1
	Promover a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação	4.16	0.72	**3.67**	0.89	2.33	0.92
Monitoração	Buscar a otimização e melhoria contínua dos processos de trabalho de recursos humanos (eficiência administrativa)	**4.72**	0.5	**3.7**	0.83	**2.56**	0.7
	Disseminar na instituição as informações sobre as ações de recursos humanos	4.42	0.82	**3.84**	0.97	**2.58**	0.79
	Instrumentalizar os gestores com dados gerenciais consistentes relativos aos RH, visando à tomada de decisões	4.58	0.73	3.64	1.11	2.19	0.96
Sustentabilidade	Promover e incentivar a preocupação com a sustentabilidade das ações e práticas da instituição como um todo	4.05	0.84	3.19	0.93	2.09	1.02
	Promover e incentivar boas práticas ambientais na instituição	4	0.85	3.19	0.93	2.12	1
	Promover e incentivar boas práticas associadas à gestão da diversidade social e cultural que compõe a instituição	4.12	0.82	3.05	1.07	2.14	1.08
Ação Estratégica	Alinhar a estratégia de RH ao planejamento estratégico da instituição	**4.74**	0.49	3.33	1.17	2.33	1.13
	Participar do processo de elaboração do planejamento estratégico da instituição, debatendo as questões relacionadas às pessoas, entre outras	4.58	0.66	3.28	1.26	2.23	1.06
	Participar dos processos de mudança (reestruturação, novos modelos de gestão) e incentivar a participação dos servidores nesses processos	4.42	0.73	3.09	1.06	2.26	1.07

APÊNDICE G – Tabela 13

Tabela 13 (4): Influência na adoção do modelo de gestão por competências

Fatores	Avaliação da influência						
	Muito, negativamente	**Negativamente**	**Não influenciou**	**Positivamente**	**Muito, positivamente**	**M**	**DP**
A crença de seus superiores no modelo	5%	5%	53%	30%	7%	0.3	0.86
A cultura organizacional	2%	19%	51%	16%	9%	0.21	1.08
A demanda por resultados e melhoria dos serviços públicos	2%	2%	23%	51%	21%	0.86	0.86
A influência de organizações parceiras	0%	0%	67%	30%	2%	0.35	0.53
A influência do sindicato/associação dos servidores	0%	9%	81%	9%	0%	0	0.44
A intenção da instituição em concorrer a prêmios	2%	2%	88%	7%	0%	0	0.44
A intenção da instituição em obter certificações	2%	2%	86%	9%	0%	0.02	0.46
A participação dos profissionais de recursos humanos em cursos e eventos	0%	0%	16%	63%	21%	1.05	0.62
A repercussão desse modelo em outros órgãos públicos	0%	0%	35%	58%	7%	0.72	0.59
A repercussão desse modelo na iniciativa privada	2%	0%	77%	21%	0%	0.16	0.53
A repercussão do modelo na literatura acadêmica/de negócios	0%	2%	53%	44%	0%	0.42	0.54
A reputação da área de recursos humanos entre os servidores	0%	2%	37%	56%	5%	0.63	0.62
Determinação do Ministério ao qual a instituição está vinculada	0%	0%	65%	30%	5%	0.40	0.58
Histórico da instituição com processos de inovação na gestão	2%	2%	49%	44%	2%	0.42	0.7
Leitura por parte dos profissionais de RH de livros, revistas e artigos científicos	0%	0%	33%	67%	0%	0.67	0.47
Necessidade de integrar o sistema de RH à estratégica organizacional	0%	0%	19%	65%	16%	0.98	0.6
Necessidade de melhorar a imagem da instituição	0%	0%	42%	51%	7%	0.65	0.61
Necessidade de otimizar o desempenho dos servidores	0%	0%	14%	65%	21%	1.07	0.59
O Decreto nº 5.707/2006	0%	0%	16%	49%	35%	1.19	0.7
O domínio técnico dos profissionais de recursos humanos	0%	5%	33%	56%	7%	0.65	0.69
Para diferenciar-se positivamente das demais instituições públicas	0%	0%	65%	35%	0%	0.35	0.48
Pressão por parte de associações profissionais	0%	5%	91%	5%	0%	0	0.31
Recomendação de consultores	2%	2%	79%	14%	2%	0.12	0.59
Sua crença nos benefícios que o modelo pode agregar à instituição	0%	0%	16%	56%	28%	1.12	0.66
Sua formação acadêmica	0%	0%	33%	44%	23%	0.91	0.75

APÊNDICE H – Relação das entrevistas realizadas

Instituição	Gestor	Meio utilizado	Data	Duração
A	A	Telefone	8/11/2013	36’54
B	B	Telefone	8/11/2013	24’26
C	C	Telefone	11/11/2013	31’03
D	D_1	Presencial	11/11/2013	43’43
	D_2	Presencial	14/11/2013	40’05
	D_3			
E	E	Telefone	12/11/2013	35’17
F	F	Telefone	12/11/2013	25’22
G	G	Skype	12/11/2013	41’14
H	H	Telefone	14/11/2013	44’24
I	I	E-mail	19/11/2013	--
J	J	E-mail	21/11/2013	--
K	K	E-mail	22/11/2013	--

ANEXO A – Relação dos órgãos da administração indireta integrantes do SIPEC

Vínculo	Instituição	Região
Casa Civil	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI	CO
MC	Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	CO
MCTI	Agência Espacial Brasileira - AEB	CO
MCTI	Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN	SE
MCTI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq	CO
MDA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	CO
MDIC	Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	SE
MDIC	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO	SE
MDIC	Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA	N
MEC	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ	SE
MEC	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG	SE
MEC	Colégio Pedro II	SE
MEC	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES	CO
MEC	Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ	NE
MEC	Fundação Universidade de Brasília - UNB	CO
MEC	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD	CO
MEC	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA	S
MEC	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT	CO
MEC	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS	CO
MEC	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP	SE
MEC	Fundação Universidade Federal de Pelotas - UFPEL	S
MEC	Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR	N
MEC	Fundação Universidade Federal de Roraima - UFRR	N
MEC	Fundação Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR	SE
MEC	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei - FUNREI	SE
MEC	Fundação Universidade Federal de Sergipe - UFS	NE
MEC	Fundação Universidade Federal de Viçosa - FUFV	SE
MEC	Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC	SE
MEC	Fundação Universidade Federal do Acre - UFAC	N
MEC	Fundação Universidade Federal do Amapá - UNIFAP	N
MEC	Fundação Universidade Federal do Amazonas - UFAM	N
MEC	Fundação Universidade Federal do Maranhão - UFMA	NE
MEC	Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA	S
MEC	Fundação Universidade Federal do Piauí - UFPI	NE
MEC	Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG	S
MEC	Fundação Universidade Federal do Tocantins - UFT	N
MEC	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF	NE
MEC	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	CO

MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IFBAIANO	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas - IFAL	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB	CO
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFGO	CO
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - IFMT	CO
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul - IFMS	CO
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima - IFRR	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe - IFSE	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - IFAC	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá - IFAP	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFMGN	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará - IFPA	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano - IFSPE	NE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - IFMGSE	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFMGS	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - IFTO	N
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro - IFTM	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha - IFFAR	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFFLUMINENSE	SE
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano - IFGOIANO	CO
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense - IFSul	S
MEC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG	SE
MEC	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	CO
MEC	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira - UNILAB	NE
MEC	Universidade Federal da Bahia - UFBA	NE
MEC	Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS	S

MEC	Universidade Federal da Integração Latino Americana - UNILA	S
MEC	Universidade Federal da Paraíba - UFPB	NE
MEC	Universidade Federal de Alagoas - UFAL	NE
MEC	Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL	SE
MEC	Universidade Federal de Campina Grande - UFCG	NE
MEC	Universidade Federal de Goiás - UFG	CO
MEC	Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI	SE
MEC	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	SE
MEC	Universidade Federal de Lavras - UFLA	SE
MEC	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG	SE
MEC	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	NE
MEC	Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC	S
MEC	Universidade Federal de Santa Maria - UFSM	S
MEC	Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP	SE
MEC	Universidade Federal de Uberlândia - UFU	SE
MEC	Universidade Federal do Ceará - UFC	NE
MEC	Universidade Federal do Espírito Santo - UFES	SE
MEC	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO	SE
MEC	Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	N
MEC	Universidade Federal do Pará - UFPA	N
MEC	Universidade Federal do Paraná - UFPR	S
MEC	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB	NE
MEC	Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	SE
MEC	Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN	NE
MEC	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	S
MEC	Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM	SE
MEC	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM	SE
MEC	Universidade Federal Fluminense - UFF	SE
MEC	Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA	N
MEC	Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE	NE
MEC	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ	SE
MEC	Universidade Federal Rural do Semi - Árido - UFERSA	NE
MEC	Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR	S
MF	Banco Central do Brasil - BACEN	CO
MF	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	SE
MF	Superintendência de Seguros Privados - SUSEP	SE
MI	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	NE
MI	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO	CO
MI	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia -SUDAM	N
MI	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE	NE
MINC	Agência Nacional do Cinema - ANCINE	SE
MINC	Fundação Biblioteca Nacional - FBN	SE
MINC	Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB	SE

MINC	Fundação Cultural Palmares - FCP	CO
MINC	Fundação Nacional de Artes - FUNARTE	SE
MINC	Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM	CO
MINC	Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN	CO
MJ	Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE	CO
MJ	Fundação Nacional do Índio - FUNAI	CO
MMA	Agência Nacional de Águas - ANA	CO
MMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	CO
MMA	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	CO
MMA	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ	SE
MME	Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	CO
MME	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	SE
MME	Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM	CO
MP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	CO
MP	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	SE
MPS	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	CO
MPS	Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC	CO
MRE	Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG	CO
MS	Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	SE
MS	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	CO
MS	Fundação Nacional de Saúde - FUNASA	CO
MS	Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ	SE
MT	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	CO
MT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	CO
M T E	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO	SE
MTUR	Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR	CO
SAC	Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	CO
SAE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	CO
SEP	Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	CO

Fonte: elaborado com base em Brasil (2011a, 2011f)

Siglas:

MC – Ministério das Comunicações
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério das Minas e Energia
MPS – Ministério da Previdência Social
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
MT – Ministério dos Transportes
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTur – Ministério do Turismo
SAC – Secretaria de Aviação Civil
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEP – Secretaria de Portos

ANEXO B – Conjunto das normas que regem a prática de RH (*) – Posição em agosto/2013

PROVISÃO	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Constituição Federal/88 Emenda Const. 19/98, 20/90, 41/03 e 47/05 Leis 4737/65, 6978/82, 7037/82, 6683/79, 7332/85, 7662/88, 8027/90, 8059/90, 8112/90, 8270/91, 9468/97, 9504/97, 9515/97, 9527/97, 9536/97, 9624/98, 9649/98, 9801/99, 10871/04, 11440/06, 6944/09, 11907/09 e 12269/10 Lei Compl. 29/76 e 101/00 Decretos 83840/79, 474/92, 1590/95, 2027/96, 3151/99, 3298/99, 3644/00, 3669/00, 4734/03, 5497/05, 6532/08, 6593/08, 6944/09 e 7203/10 Medida Prov. 2.225-45/01	Investidura em cargo efetivo Formas de provimento (nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração, recondução) Investidura em funções de confiança Normas relativas a concurso público Jornada de trabalho Movimentação do servidor no âmbito do mesmo quadro/do cargo no âmbito do quadro geral de pessoal do mesmo poder Indicação de substituição para os servidores investidos em funções de confiança Vacância do cargo público
APLICAÇÃO	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Emenda Const. 19/98 Leis 8112/90, 9527/97 e 11784/08 Decreto 7133/10	Avaliação de desempenho (estágio probatório) Avaliação de desempenho sistemática (subsidia progressão funcional, promoção e pagamento de gratificações de desempenho)
MANUTENÇÃO	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Leis 8112/90, 8911/94, 9367/96, 9527/97, 9624/98, 11526/07, 11784/08 e 11907/09 Decretos 6386/08 e 6657/08 Medida Prov. 2225-45/01	Remuneração pelo exercício de cargo público
Constituição Federal /88 Leis 6887/80, 8112/90, 8852/94 e 8460/92 Decretos 977/93, 2880/98, 4840/03 e 4978/04 Medida Prov. 2.165-36/01	Auxílios (alimentação, funeral, natalidade, pré-escolar e transporte) Ressarcimento de assistência à saúde
Constituição Federal /88 Leis 1234/50, 8112/90, 8216/91, 8270/91, 8911/94, 9525/97, 10470/02, 11094/05, 11314/06, 11355/06, 11490/07, 11501/07, 11526/07, 11784/08, 11890/08, 11907/09 e 12269/10 Lei compl. 64/90 Decretos 71733/73, 1873/81, 91800/85, 97458/89, 201/91, 877/93, 948/93, 1043/94, 1238/94, 1387/95, 1590/95, 1840/96, 2066/96, 2349/97, 3025/99, 3184/99, 3406/00, 3456/00, 4004/01, 4040/01, 4050/01, 4493/02, 4836/03, 5375/05, 5707/06, 5992/06, 6114/07, 6258/07, 6907/09, 7028/09, 7132/10 e 7203/10 Dec.-lei 9538/46 Medida Prov. 2225-45/01	Gratificações (desempenho, qualificação/ retribuição de titulação, por encargo de curso ou concurso, natalina) Adicionais de insalubridade, periculosidade ou atividades penosas
Constituição Federal /88	Deveres e proibições

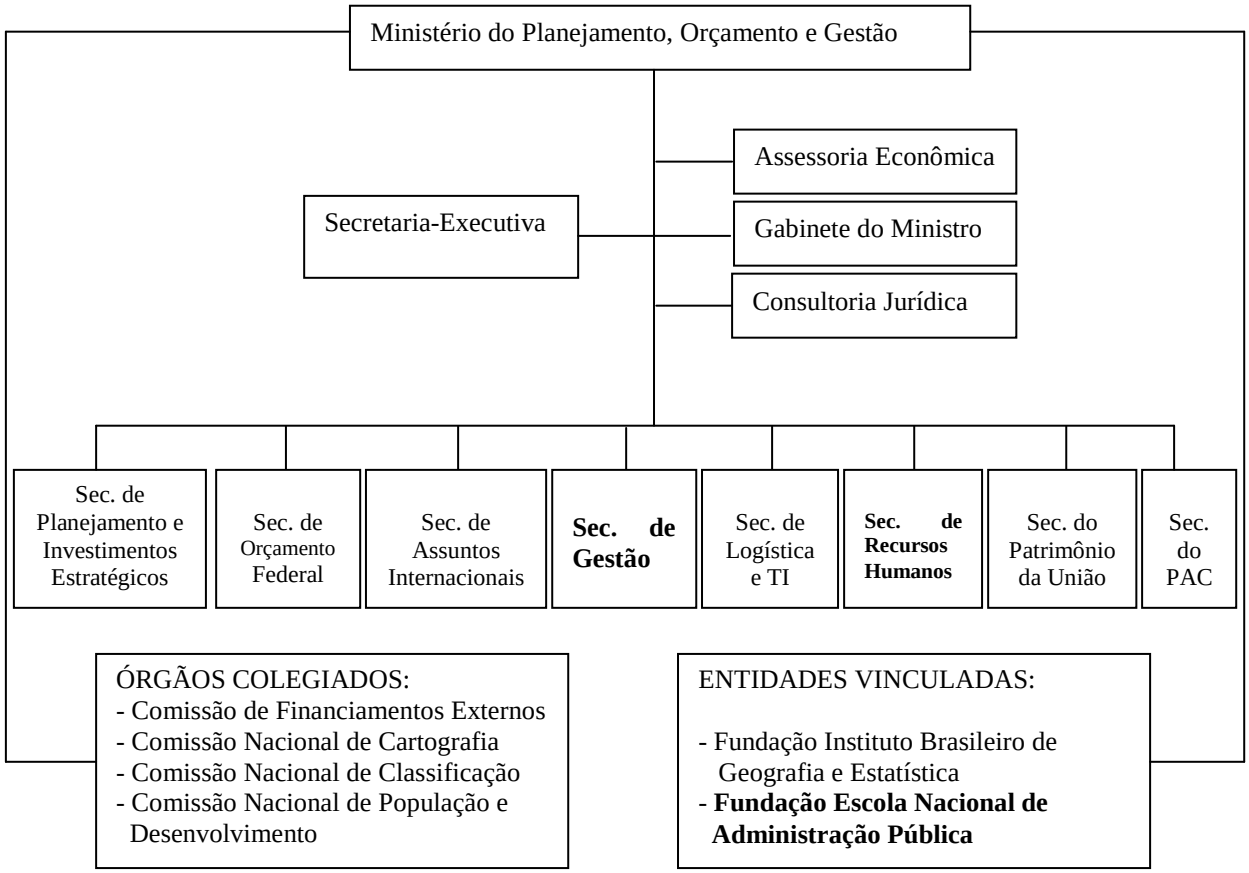
Emenda Const. 19/98 Leis 1521/51, 4898/65, 8027/90, 8112/90, 8429/92, 8666/93, 8730/93, 8906/94, 9051/95, 9265/96, 9507/97, 9527/97, 9784/99, 10028/00, 10683/03, 11204/05 e 11784/08 Lei Complementar 73/93 Código Penal Código de Processo Penal Código Civil Código de Processo Civil Código Tributário Nacional Código de conduta da alta administração federal/00 Decretos 99177/90, 99210/90, 1171/94, 1590/95, 1867/96, 3035/99, 4410/02, 4520/02, 5480/05, 5483/05, 5687/06, 5992/06, 6029/07, 6932/09, 7203/10 Decreto-lei 2848/40 Medida Prov. 2225-45/01, 507/10	Responsabilidades e penalidades
Lei 8112/90, 9527/97, 11094/05 e 11890/08	Critérios gerais para progressão funcional
Constituição Federal /88 Emenda Const. 20/98, 41/03, 47/05 Lei 4266/63, 5559/68, 5890/73, 6782/80, 6887/80, 8112/90, 8212/91, 8213/91, 8852/94, 8742/93, 9527/97, 9717/98, 9720/98, 9796/99, 10667/03, 10887/04, 10556/02, 11258/05, 11302/06, 11770/08, 11907/09, 12101/09 e 12269/10 Decretos 92096/85, 1330/94, 1605/95, 3048/99, 3112/99, 4729/03, 4840/03, 4882/03, 4978/04, 5010/04, 5399/05, 5545/05, 6214/07, 6307/07, 6690/08, 6833/09, 6865/09, 6939/09 e 7003/09 Leis compl. 29/76, 34/78, 36/79, 51/85 e 58/88	Condições de segurança e saúde no trabalho
DESENVOLVIMENTO	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Lei 8112/90, 8666/93, 9527/97, 11907/09 e 12269/10 Decretos 91800/85, 1387/95, 2349/97, 3025/99 e 5707/06	Política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal
Decreto 6944/09	Diretrizes para a adoção de medidas de fortalecimento da capacidade institucional
MONITORAÇÃO	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Decretos 99328/90 e 6833/09	Sistemas de informações de RH (SIAPE, SIASS)
Lei 12527/11	Trata do acesso à informação
SUSTENTABILIDADE	
LEGISLAÇÃO (*) (RJU e legislação correlata)	**NORMATIZAÇÃO**
Decretos 99658/90, 5940/06, 7405/10 e 7746/12	Regulamenta o reaproveitamento de materiais a gestão adequada de resíduos recicláveis e a inclusão social de catadores desses materiais

	Oficializa a agenda ambiental da administração pública (A3P) e determina a adoção de iniciativas referentes ao tema da sustentabilidade pelos órgãos e entidades federais bem como suas vinculadas
Lei 10436/02 Decreto 5626/05	Dispõe sobre o uso e difusão da Língua Brasileira de Sinais (Libras) nos órgãos públicos federais
Lei 7853/89 Decretos 3298/99 e 5292/2004	Política nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência (estabelece normas para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência e assegura vagas em concurso público, entre outros)
Lei 12288/10	Orienta o Poder Executivo federal a definir critérios voltados para a promoção da igualdade étnica e coibir ações de discriminação e preconceito racial

Principal fonte: (BRASIL, 2012d)

(*) Além dessa legislação a área de RH deve observar ainda manifestações do Ministério do Planejamento, da Secretaria de Recursos Humanos – SRH/MP, do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União, da Controladoria-Geral da União e dos Tribunais Superiores, sem mencionar as portarias internas de cada órgão que dispõem sobre os procedimentos a serem seguidos pela área de RH, bem como as normas de carreiras específicas.

ANEXO C – Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão antes da reestruturação de janeiro de 2012



Fonte: Brasil (2011c).