

ASPECTOS DA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

ASPECTS OF THE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT POLICY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Adriana Oliveira Andrade¹
Maria de Fátima Bruno-Faria²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a política de gestão de pessoas (GP) de uma universidade pública federal a partir da implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas (PNDP). A análise da GP da organização selecionada foi realizada sob a perspectiva da teoria institucional que preconiza o enraizamento das organizações em ambientes institucionais dos quais emanam pressões por adaptação. Por outro lado, a resposta organizacional foi considerada tendo em vista o processo de dissociação entre estrutura e ação, bem como a agência dos atores, ambos relacionados à manutenção da legitimidade e às práticas relevantes para a organização. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa com entrevistas de 12 gestores de uma universidade e os resultados foram produzidos a partir de uma análise de conteúdo para identificar os elementos predominantes nas falas dos participantes relacionados com a política de GP. Concluiu-se que a PNDP exerceu pressões de natureza isomórfica normativa e mimética na definição de ações organizacionais relacionadas à GP. Esse processo, porém, não foi suficiente para a implementação plena da política devido às características limitantes da própria legislação, acrescidas das especificidades da organização e da agência dos atores.

PALAVRAS-CHAVE: gestão de pessoas; teoria institucional; agência; universidades.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the human resource management (HRM) policy from a Brazilian federal university with the implementation of the National Policy for People Management (PNDP). The analysis of the selected organization's HRM policy was conducted from the perspective of the institutional theory that advocates the embedding of organizations in institutional environments that emanate pressures for adaptation. In addition, the organizational response was also considered concerning the dissociation between structure and action as well as the agency of actors, both related to the maintenance of legitimacy and relevant practices for the organization. The research adopted a qualitative approach with interviews of 12 managers from an university, and results were produced with a content analysis to identify the predominant elements in the participants' speeches related to the GP policy. It was concluded that the PNDP exerted normative and mimetic isomorphic pressures in defining organizational HRM actions. However, this process was not enough to fully implement the policy due to the limiting characteristics of the legislation itself, plus the specificities of the organization and the actors' agency.

KEYWORDS: human resource management; institutional theory; agency; universities.

¹ Professora de Estatística da UFRRJ. Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ. Possui mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas - Universidade Federal Fluminense.

² Professora associada (Administração- UFRJ). Pós-doutorado (Engenharia de Produção - UFRJ). Doutor em Psicologia (Psicologia - UNB).

1 - INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na primeira década do século XXI experimentaram um conjunto de mudanças decorrentes especificamente das transformações operadas na oferta e no funcionamento do ensino superior no país. Dentre essas ações, cabe destacar o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado pelo Decreto n. 6.096 (BRASIL, 2007), que promoveu a criação de novas universidades, abertura de cursos, ampliação de *campi*, aumento do número de vagas e da quantidade de professores e de servidores técnico-administrativos.

As IFES, constituídas como autarquias, também foram afetadas pelas iniciativas de implementação de uma administração pública gerencial ocorrida no Brasil a partir da década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1997) e pelo debate de fortalecimento dos mecanismos de gestão e de participação como forma de melhoria dos serviços públicos (PAULA, 2005). Entre as ações desenvolvidas nesse sentido, se destaca o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) instituído em 2005, que trouxe um conjunto de diretrizes relacionadas com a ideia de qualidade da gestão para o funcionamento do setor público (GRIN, 2015; FILARDI *et al.*, 2016). Nesse contexto, se insere a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), uma política pública com foco na gestão de pessoas (GP) destinada à capacitação e qualificação dos servidores públicos federais.

A PNDP foi elaborada com base no modelo de gestão por competências (GPC) (PANTOJA; BERGUE, 2010) e preconiza na gestão da capacitação dos servidores o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao alcance dos objetivos institucionais. O planejamento de ações de desenvolvimento do conjunto da força de trabalho vinculado aos objetivos organizacionais reflete alguns dos pressupostos relacionados com a gestão estratégica das organizações (KAUFMAN, 2014). Sob essa perspectiva, a GP deve estar inserida no planejamento da organização e ser realizada de acordo com as demandas objetivas que se impõem à organização (KAUFMAN, 2014; WRIGHT; MCMAHAN, 1992). Contudo, o desenho das políticas organizacionais não se delimita apenas por exigências técnicas, mas é influenciado por elementos do contexto mais amplo no qual se inserem (MEYER; ROWAN, 1977).

Tendo por base essas considerações, o objetivo deste artigo consiste em analisar a política de GP dos servidores técnico-administrativos de uma universidade pública federal a partir da implementação da PNDP à luz da teoria institucional. Pretende-se identificar os fatores intervenientes na GP no âmbito da organização, em especial aqueles que influenciaram a implementação da PNDP.

2 - GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

2.1 - AS MUDANÇAS NA GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

A administração dos servidores do setor público experimentou algumas das tendências ocorridas inicialmente no setor privado. Ao longo da sua trajetória, é possível identificar a

transição do que habitualmente era denominado de administração de recursos humanos para o conceito de GP, atualmente disseminado na esfera pública (LONGO, 2007). A GP no setor público passou a ser vinculada às reformas da administração pública e ao desempenho das organizações do Estado (OCDE, 2010).

Nesse sentido, a OCDE recomendou a implementação do modelo de gestão por competência (GPC) para orientar a política de GP nos órgãos da administração pública federal (APF) (OCDE, 2010). A GPC busca viabilizar o suprimento das competências necessárias para as organizações cumprirem suas metas e assegurarem a sua manutenção. Há na literatura nacional uma produção significativa sobre a noção de GPC, a exemplo dos trabalhos de Fleury e Fleury (2001), Brandão e Guimarães (2001) e Dutra (2002). Brandão e Guimarães (2001) destacam as seguintes dimensões contempladas pelas distintas definições de competência: adaptação e aprendizagem permanente, capacidade de produzir resultados de acordo com os objetivos organizacionais e conjugação entre conhecimentos, habilidades e atitudes para a consecução de um propósito.

Dessa maneira, a PNDP, a partir do modelo de GPC, foi o instrumento pelo qual se buscou proporcionar os elementos necessários à transição de uma administração pública centrada nos processos administrativos para uma atuação focada nos resultados e, assim fortalecer a capacidade do Estado entregar um serviço público de qualidade (PANTOJA *et al.* 2012; PAULA, 2012).

A PNDP foi instituída pelo Decreto n. 5.707 (BRASIL, 2006) e preservou em grande medida o conteúdo da Política Nacional de Capacitação, Decreto n. 2.794 (BRASIL, 1998) que foi revogado durante o governo do presidente Lula (2003-2011). O Decreto n. 5.707 (BRASIL, 2006) estabelece normas para as ações de capacitação e enfatiza a racionalização, a divulgação e o gerenciamento dessas atividades. Entre os instrumentos previstos pela Política estão os Planos Anuais de Capacitação e os Relatórios de execução desses planos, que deveriam ser produzidos pelas unidades de GP em cada órgão da APF, e a criação de um sistema de gestão por competência.

A PNDP se diferencia das leis relativas à qualificação e à capacitação do servidor que a precedem ao ser elaborada sobre a ótica do modelo de GPC. Observa-se um movimento que não restringe a capacitação do servidor público às atribuições relacionadas ao cargo ocupado, mas que objetiva preparar os funcionários de forma mais ampla para possibilitar o cumprimento dos objetivos organizacionais. Os valores de flexibilidade e adaptabilidade associados ao entendimento da GPC ampliam o escopo da atuação do trabalhador: “o trabalho não é mais o conjunto de tarefas associadas descritivamente ao cargo, mas se torna o prolongamento direto da competência que o indivíduo mobiliza em face de uma situação profissional cada vez mais mutável e complexa” (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 186). O modelo weberiano caracterizado por competências fixas, impessoalidade e formalismo, sob o qual se assenta o serviço público brasileiro, cede espaço para uma outra concepção de funcionalismo público.

Na produção de estudos que tiveram por objeto de análise a implementação da PNDP, se ressalta a baixa adesão dos órgãos da APF à política e um déficit no alcance das metas definidas (OCDE, 2010; PANTOJA *et al.*, 2012; CAMÕES; MENESES, 2016). Entre os motivos apontados para esse cenário estão a capacidade limitada das unidades de GP da APF, cujas ações estão mais relacionadas com a folha de pagamento e com processos administrativos,

o pouco preparo dos profissionais dos setores de GP para atuarem no planejamento da força de trabalho sob a ótica das competências e a existência de obstáculos legais e culturais para a realização de reformas substanciais nos processos de recrutamento e nos sistemas de carreira da APF (OCDE, 2010). Ressalta-se ainda que os instrumentos definidos pela Política são limitados, a exemplo da falta de efetividade dos relatórios dos Planos Anuais de Capacitação, enquanto instrumento de monitoramento da política (CAMÕES; MENESES, 2016).

A discussão sobre implementação e efetividade de políticas públicas, além de considerar os fatores que são inerentes à formulação, deve contemplar as dinâmicas que extrapolam o contexto no qual a política está circunscrita. A compreensão dos elementos que são intervenientes nesse processo aponta para a premissa de que as organizações estão situadas em ambientes institucionais e, por essa razão, sujeitas a pressões por adequação. Sob esse ponto de vista, considerações sobre a implementação da PNPD serão melhor delineadas a partir da identificação dos mecanismos relacionados com a institucionalização dessa abordagem no setor público e de aspectos da resposta organizacional.

2.2 - A GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO SOB A TEORIA INSTITUCIONAL

Segundo Meyer (2008) a teoria institucional enfatiza o enraizamento (*embeddedness*) das organizações nos contextos sociais e culturais. Nessa perspectiva, é explorada a questão de como os sistemas de valores, elementos culturais e referenciais sociais afetam as escolhas organizacionais. De acordo com a teoria institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983), a estrutura organizacional não se constitui somente como uma função das demandas técnicas e da dependência de recursos, mas reflete também a existência de um conjunto de instâncias que não são exclusivamente formais. Para essa concepção, as organizações estão imersas em ambientes políticos, sociais e culturais, de modo que suas práticas e estruturas são afetadas pelas regras, crenças e convenções desse ambiente mais amplo. Se caracteriza então as denominadas forças institucionais: crenças, costumes, hábitos, valores e conhecimentos legitimados pela educação, pelo saber técnico, pela opinião pública e pela lei (POWELL, 2007).

Os estudos organizacionais sob a ótica do institucionalismo sociológico argumentam que a definição das práticas gerenciais e das estruturas organizacionais não necessariamente são elaboradas com o objetivo de aumentar a eficiência técnica da organização (CARVALHO; VIEIRA, 2003). Nesse sentido, a mudança realizada na estrutura organizacional não se explica somente por questões de adaptação funcional ao ambiente técnico e objetivo, mas pode ser motivada pela busca de conformidade em relação ao ambiente institucional que asseguraria legitimidade à organização (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A legitimidade é uma condição que reflete alinhamento cultural, apoio normativo ou consonância com regras e leis relevantes em domínio social de modo que determinadas ações se tornam assim desejáveis e adequadas (SCOTT, 1995; SUCHMAN, 1995).

A legitimidade entendida como aceitação e reconhecimento é pretendida frente a um conjunto de atores que compartilham sistemas de significados comuns, tais como representantes dos governos, sindicatos e organizações profissionais (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2006). Tais atores delimitam um campo organizacional que representa o domínio no qual as organizações atuam. DiMaggio e Powell (1983) consideram que o campo é

o conjunto de atores relevantes de um ambiente que inclui a própria organização e suas redes relacionais.

Uma vez inserida em um campo organizacional, as organizações buscam conformidade com as regras institucionais vigentes e adotam mudanças que resultam no processo de isomorfismo institucional. De acordo com DiMaggio e Powell (1983) o isomorfismo institucional consiste na homogeneização do funcionamento das organizações que estão submetidas a um mesmo conjunto de pressões institucionais. Os modelos e as soluções são importados de organizações que alcançaram reconhecimento dentro do campo organizacional com a expectativa de reduzir a possibilidade de fracasso das respostas a partir de modelos socialmente aceitos, ainda que haja entraves a sua implementação (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1993; CARVALHO; VIEIRA, 2003).

DiMaggio e Powell (1983) distinguem três mecanismos de mudanças decorrentes de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre por pressões formais ou informais entre organizações cujo relacionamento se assenta sobre uma relação de dependência ou por expectativas societárias. O isomorfismo mimético está relacionado a incertezas no ambiente institucional, sejam decorrentes da ambiguidade das metas a serem perseguidas, ou da incompreensão de uma tecnologia organizacional. Segundo DiMaggio e Powell (1983) o isomorfismo normativo acontece quando por meio da profissionalização e da educação, determinadas categorias instituem métodos e condições de trabalho que servirão de base para o reconhecimento da legitimidade do exercício de uma atividade.

As organizações ao pretenderem um melhor ajuste com o seu ambiente estão submetidas além do isomorfismo institucional, ao processo de dissociação que representa a separação entre ação e estrutura para preservar a eficiência organizacional (MEYER; ROWAN, 1977). As mudanças organizacionais, sob essa perspectiva, podem ocorrer de modo superficial e cerimonial, de tal maneira que são implementadas novas estruturas, mas não necessariamente todas as práticas a elas associadas. Desse modo, algumas ações reconhecidas pelos atores do campo organizacional podem ser adotadas para amortecer as pressões institucionais por adequação enquanto, simultaneamente, as organizações mantêm estruturas desvinculadas da busca de legitimidade no contexto (BOXENBAUM; JOSSON, 2008; ROCHA; GRANERUD, 2011).

Segundo Boxenbaum e Jonsson (2008) a dissociação ocorre: pelo fato dos mitos racionalizados no ambiente institucional nem sempre representarem uma solução eficiente para a organização; quando as mudanças estão vinculadas a pressões institucionais conflitantes; ou ainda no caso das reformas propostas não afetarem significativamente a execução do trabalho. Em resumo, a vantagem da dissociação, segundo Meyer e Rowan (1977), é a manutenção de estruturas formais padronizadas e legitimadas com o funcionamento de atividades que variam de acordo com aspectos conjunturais e circunstanciais.

De acordo com Boxenbaum e Jonsson (2008) além da leitura da dissociação como uma resposta defensiva da organização compartilhada por alguns autores, como Meyer e Rowan (1977), uma outra abordagem caracteriza a separação entre estrutura e prática organizacionais como uma ação estratégica e proativa das organizações. Oliver (1991), alinhada com esses apontamentos, afirma que as organizações podem apresentar respostas que expressam

conformidade ou resistência às pressões institucionais e às expectativas societárias com base no seu potencial de escolha e de iniciativa.

O reconhecimento da dissociação entre estrutura e o funcionamento das organizações e a possibilidade de escolhas estratégicas permite, portanto, a análise de aspectos que atuam na dinâmica de autonomia das organizações deslocando a ênfase que se coloca nos processos e mecanismos isomórficos. Segundo Rocha e Granerud (2011), o novo institucionalismo aponta a dinâmica social dos atores, a agência e a resistência como elementos para a compreensão da mudança organizacional.

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

2.3 - IMPLICAÇÕES DA TEORIA INSTITUCIONAL NA GESTÃO DE PESSOAS

No ajuste institucional, as organizações buscam a adaptação com os seus ambientes institucionais de modo que regras, estruturas e padrões de respostas presentes nesses ambientes são refletidos nas práticas organizacionais, inclusive nas ações de GP (BOSELIE *et al.*, 2009). Nessa perspectiva, Paauwe e Boselie (2003) propõem que a mudança nos sistemas de GP pode ser compreendida a partir dos distintos mecanismos de pressão isomórfica. Os mecanismos coercitivos no campo da GP estão incorporados nos processos regulatórios emanados dos governos e das legislações que promovem a homogeneização dos modelos de gestão. O isomorfismo mimético ocorre mediante ao receio das organizações em não adotar uma prática reconhecida pelos seus competidores ou parceiros e por isso ser rotulada como não alinhada com as tendências da área. O isomorfismo normativo está relacionado com comportamentos rotineiros e tomados como certos e esperados, o jeito adequado de executar uma atividade para algumas categoriais profissionais, tornando-as altamente institucionalizadas.

Segundo Boselie *et al.* (2009), as demandas e as expectativas institucionais limitam a margem de atuação das organizações na condução de seus sistemas de GP. Um ambiente altamente institucionalizado implica maior pressão sobre as organizações e, conseqüentemente, maior homogeneização entre essas unidades. Entretanto, os autores concluem que a resposta da organização frente às pressões institucionais condiciona o tipo de ajuste relacionado com as políticas de GP e propõem uma tipologia para classificar as organizações de acordo com um comportamento mais ou menos ativo das organizações no que tange à adesão, neutralidade ou resistência de uma tendência ambiental.

Com base nessas considerações, a análise dos fatores intervenientes nas ações de GP em uma IFES remete para a delimitação do campo organizacional da sua política de gestão de pessoas, a identificação das pressões institucionais sob as quais se encontra essa organização e a caracterização de elementos da dinâmica intraorganizacional relacionados com um posicionamento mais ou menos ativo.

3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo tem uma natureza exploratória e descritiva, na medida em que se busca analisar aspectos da política de GP de uma universidade pública federal à luz da teoria institucional. A pesquisa realizada adotou uma abordagem qualitativa (EISENHARDT, 1989; GODOY, 1995) a partir da análise das percepções dos sujeitos envolvidos no processo de implementação da PNDP com o intuito de identificar fatores intervenientes na adoção das ações de GP.

A pesquisa ocorreu no âmbito de uma IFES, localizada no estado do Rio de Janeiro, que possui cerca de 18 mil alunos matriculados em 57 cursos de graduação e 2.000 alunos em seus 41 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, distribuídos em três *campi*. O número de servidores é de 2.534 em cargos efetivos, com 51,9% (1.315) de técnicos administrativos e 48,1% (1.219) de docentes.

Foram realizadas 12 entrevistas em profundidade com indivíduos que atuaram na GP da Universidade entre o período 2005-2016. A identificação da fala dos entrevistados é realizada pelos códigos que variam entre E1 e E12. O critério de seleção dos entrevistados foi relacionado com a posição que cada sujeito ocupou na estrutura organizacional da Universidade bem como a sua participação nas decisões da GP e no processo de implementação da PNDP. Foram incluídos servidores que ocuparam cargos de reitor, pró-reitor, diretor, coordenador e chefe de unidades relacionadas com a GP da Universidade. Participaram também sujeitos que atuaram nos órgãos de representação e de fiscalização dos servidores técnico-administrativos. As entrevistas ocorreram entre dezembro de 2016 a fevereiro de 2017.

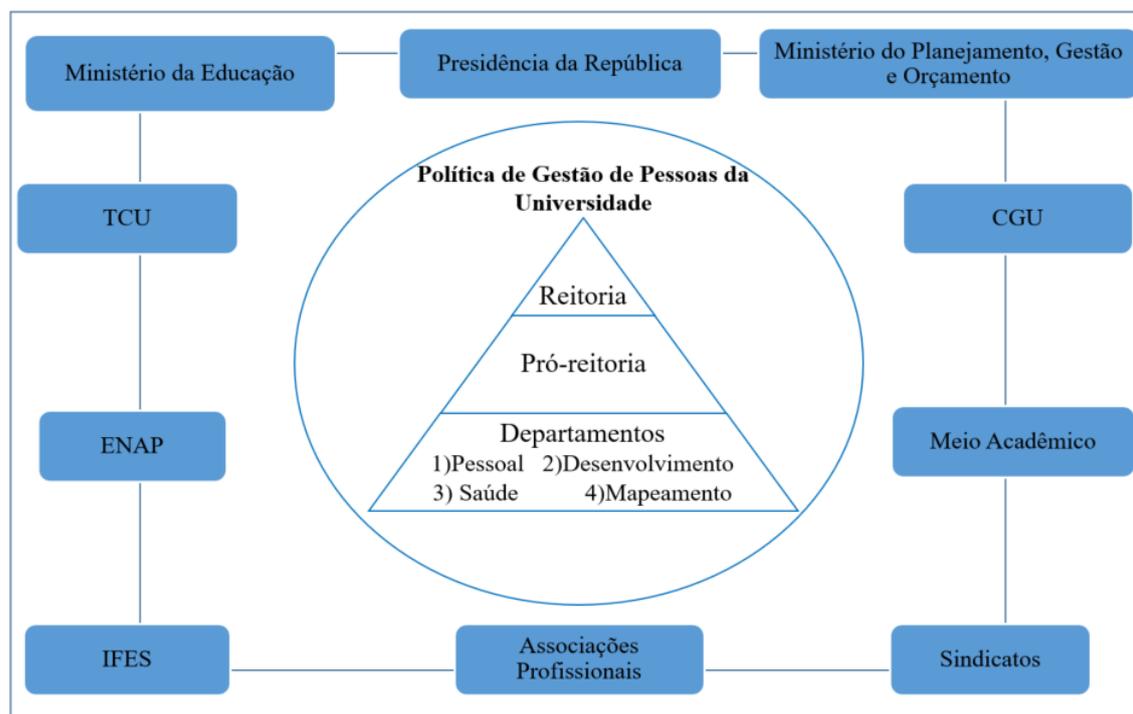
As informações provenientes das entrevistas foram tratadas qualitativamente com o uso da análise de conteúdo (BARDIN, 1977) implementada com o auxílio do pacote *Qualitative Data Analysis* (RQDA) (HUANG, 2014) do software R (R CORE TEAM, 2018). Na análise, não foi utilizado o recurso de classificação automática do texto, adotou-se uma abordagem indutiva na qual se buscou identificar os conteúdos dominantes nas falas dos entrevistados e seus múltiplos significados relacionando-os com seus contextos de origem (EISENHARDT, 1989, THOMAS, 2006). A vantagem em utilizar o pacote RQDA reside na organização da informação coletada e da produzida no processo de análise.

4 RESULTADOS

4.1 - O CAMPO ORGANIZACIONAL DA POLÍTICA DE GP

As entrevistas com os gestores da organização sob estudo possibilitaram a identificação de atores relevantes para a GP na Universidade, conforme a Figura 1. Além dos atores individuais que interagem no espaço organizacional de modo a influenciar os direcionamentos, a consolidação e a forma de como se realiza a GP, foram identificadas as instâncias que atuam na produção de atos normativos sobre a GP na APF e outras que participam no estabelecimento e disseminação de diretrizes, valores, convenções e crenças associadas com o entendimento sobre gerir pessoas cujas repercussões se refletem nas IFES.

Figura 1 – Campo organizacional da política de gestão de pessoas da organização pesquisada



De forma geral, o campo da política de GP dos técnicos administrativos das IFES se consolidou por mecanismos legais a partir dos decretos editados pelo Presidente da República tendo em vista a sua competência constitucional. Em se tratando da gestão dos servidores técnico-administrativos das IFES, destaca-se no âmbito legal que rege essa categoria a atuação dos Ministros da área de Educação (MEC) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O MEC é responsável pela gestão do Quadro de Referência do Servidores Técnico-Administrativos em Educação (QRSTAE) de acordo com o Decreto n. 7.232 (BRASIL, 2010) que define os quantitativos de lotação dos cargos das universidades federais. O MPOG além de atuar em questões orçamentárias, tais como a revisão da remuneração dos servidores, atua conjuntamente com o MEC na modificação do QRSTAE.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) possui uma atuação no campo com a transmissão de valores e conhecimentos legitimados na gestão da administração pública. A importância da ENAP foi renovada pelo Decreto n. 5.707 (BRASIL, 2006) ao receber a atribuição de coordenar o sistema de escolas de governo da União responsáveis pela oferta de eventos de capacitação dos servidores.

A Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com os apontamentos dos sujeitos entrevistados, atuam de maneira a pressionar a Organização para que observe as legislações e que seja realizada a prestação de contas pertinentes às ações previstas na área de GP planejadas de acordo com os direcionamentos da PNNDP.

Foi identificada uma constante interação entre os servidores que atuam na GP da Universidade com gestores de outras IFES. Esse contato ocorre de maneira significativa no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas (FORGEPE), organizado anualmente

pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

O Sindicato dos servidores técnicos administrativos, representação local da Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras (FASUBRA), segundo os entrevistados, apresenta uma atuação mais frequentemente caracterizada pela contestação das ações promovidas pela administração superior e sem a colaboração permanente com os gestores.

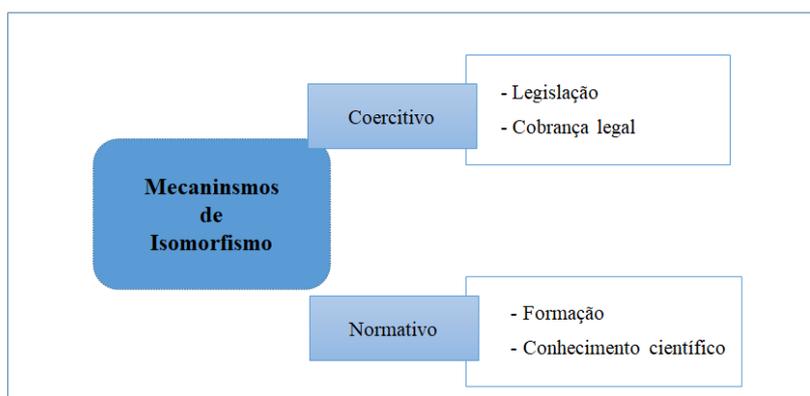
No âmbito Universidade pesquisada, também foi possível identificar unidades que assumem o papel de atores relevantes no campo de GP como o caso da Pró-reitoria de Assuntos Administrativos, órgão responsável pelas atividades de GP. Essa Pró-reitoria reúne um conjunto de unidades administrativas que podem ser agrupadas em três grupos: o primeiro formado pelos departamentos de gestão de patrimônio, protocolo e arquivamento; o segundo constituído pelo Departamento de Pessoal (DP) o qual responde pelas funções tradicionais de gestão de pessoas; e o último grupo reúne a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas, a Divisão de Atenção à Saúde dos Servidores e a Coordenação de Redimensionamento e Mapeamento Institucional, unidades criadas no período entre 2008 e 2016 cuja atuação está alinhada com a concepção de gestão estratégica de pessoas.

Essa conjugação de atores além de delimitar o campo organizacional, configura um ambiente institucional com regras, valores e expectativas que repercutem na forma como serão elaboradas e executadas as ações de GP, a exemplo da implementação da PNDP.

4.2 - AS PRESSÕES INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS

A mudança experimentada pela política de GP da IFES sob estudo ocorre vinculada à implementação da PNDP em seu âmbito. Constatou-se que a PNDP atuou como um indutor de isomorfismo institucional na medida em que provocou mudanças na política na GP da Universidade ao promover a homogeneização das ações destinadas à capacitação dos servidores por meio de um decreto que contempla toda a APF. Nesse processo operaram distintos mecanismos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No presente estudo, cada mecanismo de isomorfismo foi traduzido em uma categoria formada por suas respectivas subcategorias conforme apresenta a Figura 2.

Figura 2 – Categorias e subcategorias associadas com os mecanismos de isomorfismo



Segundo DiMaggio e Powell (1983), as mudanças ocasionadas por mecanismos isomórficos coercitivos estão relacionadas com o grau de dependência entre as organizações e da centralização do fornecimento de recursos. Na medida em que a Universidade é uma unidade da APF, seu funcionamento encontra-se intensamente atrelado às diretrizes emanadas daquela instância e dependente quase exclusivamente dos aportes do governo federal. Segundo o relato dos gestores, o planejamento da organização passou a contemplar ações específicas pautadas pela PNDP com a justificativa de que era preciso implementar a **Legislação**:

Então isso veio, fez com que a Universidade criasse o setor que né, no caso a XXXX que é, é... voltado para isso, então acho que esse foi um grande marco pra... pros servidores. [Você tem algum conhecimento de como era antes?] Ah, treinamento quase zero, era muito difícil, o servidor ele tinha que buscar por meios próprios se capacitar (E03, 2017).

O Decreto n. 5.707 (BRASIL, 2006) não apresenta previsão de qualquer sanção para o caso do seu não cumprimento. Entretanto, de acordo com os gestores entrevistados, o *enforcement* dessa legislação observado na Universidade ocorreu em especial pela ação dos órgãos de controle, a CGU e o TCU que exerciam uma **Cobrança legal** através da fiscalização para que fossem realizadas as modificações na área de gestão segundo a PNDP:

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

Foram identificadas no processo de implementação mudanças justificadas por pressões normativas resultantes das orientações que emanam das áreas do conhecimento e das associações profissionais (DiMaggio & Powell, 1983). Nessa dimensão, operam ainda pressões normativas decorrentes da **Formação** dos gestores, da valorização do **Conhecimento Científico** e pela **Disseminação de ideias**. Tais elementos refletem os preditores definidos por DiMaggio e Powell (1983) relacionados com a importância das credenciais acadêmicas e da participação em associações, no nível da organização, e com o grau de profissionalismo e estruturação do campo. Se por um lado o conhecimento adquirido nas formações é valorizado como norteador do desenvolvimento das ações organizacionais, a participação em associações e em congressos funcionou como arenas de trocas de informações de modo que, para além da disseminação de ideias consolidadas na área, possibilitavam uma reflexão sobre a viabilidade de determinadas ações:

A universidade manda todo ano pro Encontro Nacional de Dirigentes de Gestão de Pessoas de Instituições Públicas Federais, [...] pelo menos um de cada área vai. (E09, 2017).

Há uma estreita relação entre a finalidade das IFES, que contempla a produção de conhecimento e os fatores de normatividade que atuam também pela valorização de saberes específicos. Como resultado, é possível encontrar na fala dos entrevistados elementos associados com as tendências do *mainstream* da área de gestão de pessoas:

O nosso mapeamento de processos e competências partiu de um documento científico, de um trabalho científico, cuja metodologia é o que a gente usa hoje para mapear. [...] Isso ajuda a convencer o indivíduo gestor a dizer “olha, está aqui, a pessoa já estudou, isso aqui é verdade” (E02, 2017).

De acordo com Camões e Meneses (2016), a PNPD tem um elevado nível de ambiguidade em razão das metas estabelecidas e da ausência de indicadores de avaliação dos resultados da política. No inciso I do art. 1º do Decreto n. 5.707 (BRASIL, 2006), foi pontuado como primeira finalidade da PNPD “a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos”. Diante da amplitude dessa proposta, não foram especificados indicadores para mensuração do impacto da política nessa dimensão. A implementação da PNPD na organização sob estudo também foi caracterizada pelas incertezas relacionadas com algumas das suas premissas, a exemplo da GPC. Apesar da legislação apresentar uma definição para esse conceito, há uma variedade de entendimentos associados a essa noção na área de GP (Brandão & Guimarães, 2001). Como consequência, não foi construída uma ideia que se colocasse como referencial sobre o significado da GP nas universidades e não se estabeleceu um modelo de notório reconhecimento que fosse alvo de reprodução e, portanto, não incidiram no processo de implementação mecanismos de natureza mimética, conforme estabelecido por DiMaggio e Powell (1983):

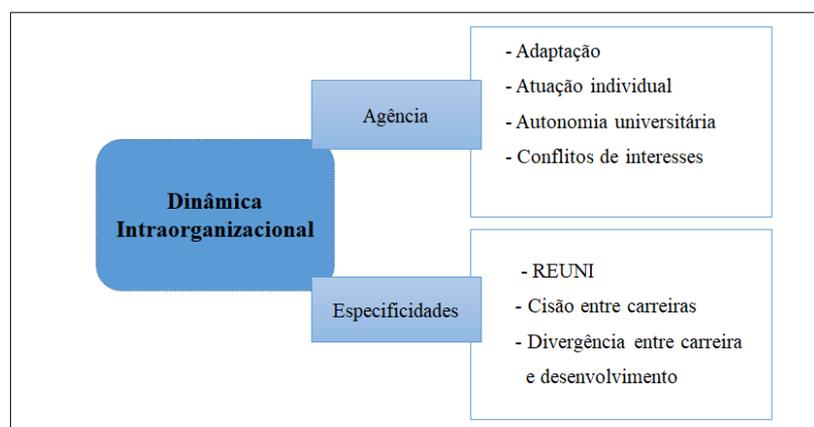
Quando o Governo lançou esse tripé, essa lei, esse decreto, ele disse: “você têm que capacitar, qualificar, você têm que fazer isso, aquilo, mas não deu a fórmula (E04, 2017).

Em resumo, os mecanismos institucionais de natureza coercitiva e normativa atuam na implementação da PNPD, promovendo uma mudança isomórfica na Universidade no sentido do que foi estabelecido pela política. Entretanto, tais pressões não foram suficientes para modificar por completo o funcionamento da organização. As razões pelas quais ocorreram esse déficit de implementação estão relacionadas com aspectos inerentes à formulação da Política e com elementos da dinâmica intraorganizacional.

4.3 - O EFEITO DA DINÂMICA INTRAORGANIZACIONAL NA GESTÃO DE PESSOAS DA UNIVERSIDADE

Além das pressões isomórficas que atuaram no sentido de promover modificações na condução da GP da Universidade a partir da implementação da PNPD, operaram nesse processo elementos da dinâmica intraorganizacional expressa pela agência dos seus atores e por especificidades das IFES tal como ilustra as categorias apresentadas na Figura 3.

Figura 3 – Categorias e subcategorias relacionadas com a dinâmica intraorganizacional



A categoria **Agência** agrega subcategorias que expressam o protagonismo dos atores nas ações do gerenciamento da força de trabalho. A inexistência de um protocolo específico e detalhado de como realizar a gestão das capacitações pelo modelo de GPC criou condições para a manifestação da **Agência** dos atores organizacionais. A busca dos gestores por esquemas desenvolvidos em outras organizações ocorria com o entendimento de que tais planejamentos deveriam ser adotados de acordo com a realidade da Universidade e não apenas considerando a distinção alcançada por outras organizações. A subcategoria **Adaptação** revela como a organização se relacionava com os modelos estabelecidos no campo das ações de GP:

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

A Universidade, apesar de condicionada pelo denso ambiente legal no qual está inserida, encontra meios de imprimir suas escolhas de forma estratégica pela **Atuação Individual** de alguns dos seus gestores. Os dirigentes que ocupavam posições nos cargos na Administração Superior realizavam ações importantes para o conjunto dos servidores a partir de uma atuação política na qual buscavam vantagens para esse segmento em meio ao universo de regras sob os quais estão submetidas as IFES:

Então aí entra o papel político. Você tem que ver uma brecha que você pode. [...] Até que o sistema em Brasília detecta e fecha, você não consegue fazer mais. Então você criou um problema, que você vai atender um grupo grande de servidores, que vão trabalhar felizes para você, para o serviço público (E04, 2017).

Há também um componente de agência na **Atuação individual** de servidores que não ocupavam cargos no topo da hierarquia da gestão universitária e que não contavam, por vezes, nem com o apoio da Administração Superior. Esses servidores, geralmente, atuavam mais diretamente com as ações de GP e, com o intuito de promover mudanças em seus setores, agiam de acordo com seus interesses:

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

A **Autonomia universitária** evoca a discricionariedade organizacional, definida constitucionalmente, em termos de decisões didático-científica, administrativa, disciplinar e sobre gestão financeira e patrimonial. Nos relatos dos entrevistados, essa autonomia emerge relacionada com a posição dos gestores frente às cobranças oriundas dos Ministérios e dos órgãos de controle que impactam o funcionamento da organização:

Então é assim que a gente faz gestão, a autonomia universitária ela é muito restrita [...]. Mas nós somos meio que Big Brother sabe? O MEC está sempre ali controlando via sistema tudo o que a gente faz e o Planejamento junto. O Planejamento não deixa a gente dar um passo além, que vá gerar um orçamento que não está previsto (E08, 2017).

Os entrevistados entendem que o exercício da **Autonomia Universitária** é intensamente limitado pelas condicionalidades impostas por sistemas de gestão e de orçamento público. Nesse sentido, a **Autonomia Universitária** não atuou como um mecanismo de resistência às pressões isomórficas relativas à homogeneização da política de GP da organização ao modelo proposto pela legislação.

Enquanto os atores organizacionais não utilizaram a **Autonomia Universitária** como canal de resistência às modificações propostas pela PNDP de modo a contestar ou adaptar elementos dessa legislação que apresentassem dificuldades de implementação, tais atores a partir de determinados interesses promoviam uma dissociação no funcionamento da GP na Universidade. Os gestores da Administração Superior criavam as estruturas para a implementação da PNDP de forma incipiente, mas o suficiente para atender as cobranças dos órgãos de controle. Por outro lado, através de sua **Atuação individual** buscavam imprimir rumos importantes para a organização, ainda que não estivessem contemplados na legislação:

Você pode usar os seus espaços pra tentar mudar as normas e tal, a gente sempre fez isso. Eu particularmente, por ter sido [...]. Eu tive mais espaços pra poder interferir e influenciar mudanças (E05, 2017).

Uma outra dimensão que atuou na implementação da PNDP na Universidade está relacionada com aspectos específicos do funcionamento das IFES, representada pela categoria **Especificidades**. Nessa categoria foram identificados três fatores que tiveram repercussões diretas sobre a GP da organização: **o REUNI, a Cisão entre carreiras e as Divergência entre carreira e desenvolvimento**.

O **REUNI** foi tratado como uma subcategoria que representa os efeitos do crescimento das universidades em termos de cursos, alunos e servidores. Por um lado, a expansão pelo **REUNI** agravou o contexto de falta estrutura vivenciado pela Universidade na medida em que, segundo os entrevistados, não foi recebida a quantidade esperada de servidores técnico-administrativos necessários ao suporte da ampliação das atividades acadêmicas. Por outro lado, um aspecto positivo relacionado ao **REUNI** foi a entrada de servidores com perfis distintos

comparativamente aos servidores antigos, o que colaborou com a execução das atividades da área de desenvolvimento:

Então assim, nós não recebemos um número grande de servidores, quando o governo fez o Reuni, que começou a ser implantado a partir de 2006, a gente tinha muitas promessas que não foram cumpridas (E08, 2017).

A segunda subcategoria das **Especificidades** é expressa pela **Cisão entre carreiras** de técnico administrativo e professor. Alguns gestores apontam que a visão do técnico administrativo como uma categoria subalterna ao docente encontra-se disseminada em diversas unidades de gestão da Universidade. Esse entendimento apresenta desdobramentos na condução da GP haja vista que há cargos de direção e de chefia ocupados por docentes:

Agora eu vou falar do professor com relação ao técnico, tem professor que acha que o técnico é funcionário dele (E07, 2017).

A **Divergência entre carreira e desenvolvimento** como terceira subcategoria das **Especificidades** ocorre entre o plano de carreira dos servidores (PCCTAE) e as ações de desenvolvimento. O PCCTAE instituído pelo Decreto n. 11.091 (BRASIL, 2005) estabelece o plano de cargos e carreira dos servidores técnico-administrativos e associa a capacitação à progressão, de modo que o acúmulo de horas em cursos possibilita o avanço na progressão e ganhos salariais. Já a PNDP vincula a capacitação à gestão por competências, ou seja, a formação deve ser provida para promover a adequação do servidor às atividades que desempenha. A **Divergência** ocorre na medida em que nem sempre os cursos realizados para se alcançar a progressão possibilitam o aprimoramento de competências necessárias à realização da atividade funcional ou, ainda, depois de ter alcançado a progressão, não há incentivos para estimular a capacitação visando o desenvolvimento de competências:

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

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

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

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

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A GP da Universidade, sobretudo ao que tange à gestão dos servidores técnico-administrativos, apresenta elementos que estão em acordo com as propostas pela PNDP, entretanto, não se identifica a implementação plena dessa política. O presente artigo aponta que a modificação do funcionamento de uma área de uma unidade da APF, cuja atuação encontra-se definida e balizada por um conjunto de parâmetros legais, não depende unicamente da instauração de um decreto definindo novos direcionamentos. No caso em questão, ainda que tenha ocorrido pressões isomórficas de natureza coercitiva e normativa oriundas do campo no qual se situa a Organização, é possível encontrar um déficit de implementação da Política.

A pesquisa realizada aponta que a implementação da PNDP ocorreu por um ajuste cerimonial dessa legislação que possibilitou a organização responder às pressões por adequação ao seu ambiente institucional em meio as suas especificidades não contempladas pela política. Operaram nessa dissociação elementos da dinâmica intraorganizacional, como a agência dos atores organizacionais, que buscavam acomodar interesses e disputas em um ambiente densamente legal, além de especificidades da organização que não foram contempladas no desenho da PNDP. Portanto, é possível identificar escolhas estratégicas que buscavam respostas para os desafios e as dificuldades enfrentadas pela Universidade frente às lacunas da própria legislação.

A pesquisa revela como uma organização da área da educação realizou a implementação de uma política pública de gestão destinada ao conjunto dos servidores públicos federais. Ainda que os técnicos administrativos façam parte do conjunto dos servidores da APF, ficou evidente a necessidade de políticas com maior flexibilidade de modo a contemplar as especificidades do setor. Ademais, se mostrou necessário um relacionamento mais interativo entre as instâncias situadas no nível de elaboração das normativas de funcionamento das IFES, a exemplo do MPOG e do MEC, para a proposição de soluções que contribuam para um ajuste mais efetivo da legislação das organizações sob a sua coordenação.

Em agosto de 2019, o governo federal publicou o Decreto n. 9.991 (BRASIL, 2019) dispondo sobre a PNDP e revogando o Decreto n 5.707 (BRASIL, 2006) que a criou. Apesar de intitulada de Nova política de desenvolvimento, o núcleo central dessa política pública não foi alterado: oferta de eventos de capacitação alinhada aos objetivos organizacionais. As mudanças se refletem, sobretudo, na forma da execução da política com a substituição do Plano Anual de Capacitação pelo Plano de Desenvolvimento de Pessoas, no qual se intensificou o controle das atividades a serem realizadas.

A complexidade dessa temática aponta para a necessidade de um aprofundamento dos estudos relativos à gestão de pessoas nas organizações públicas que contemple suas

singularidades e possibilite conciliar a agência dos atores organizacionais com os requisitos legais das legislações que normatizam o exercício da função pública.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n.10, 1997.
- BARDIN, Laurence. Content analysis. **São Paulo: Livraria Martins Fontes**, 1977.
- BOSELIE, Paul *et al.* Institutional pressures and HRM: developing institutional fit. **Personnel Review**, 2009.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de empresas**, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.
- BRASIL, **Decreto nº2.794, 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. Brasília, 1998. Recuperado em 21 de novembro, 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm.
- BRASIL, **Decreto nº11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2005. Recuperado em 21 de novembro, 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm
- BRASIL, **Decreto nº5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, 2007. Recuperado em 21 de novembro, 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm
- BRASIL, **Decreto nº6.096, 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007. Recuperado em 21 de novembro, 2022, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- BRASIL, **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Brasília, 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Recuperado em 21 de novembro, 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm

BREGALDA, Andressa; TOSTA, Humberto Tonani; DALMAU, Marcos Baptista Lopez. **A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e sua implantação em duas instituições federais de ensino brasileiras**. XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU. 2014, Santa Catarina.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; LAUREANO, Rogério João. Desafios e perspectivas da gestão por competência na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 1, p. 197-211, 2013.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. 2016.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza Organizadora; PANTOJA, Maria Júlia Organizadora; BERGUE, Sandro Trescastro Organizador. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. 2010.

CARVALHO, Cristina Amélia. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M.M.F. (Org.) **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: UFPE, 2003.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. Atlas, 2002.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of management review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FILARDI, Fernando et al. (Im) Possibilidades da Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG). **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 81-106, 2016.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de administração contemporânea**, v. 5, n. SPE, p. 183-196, 2001.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GRIN, Eduardo José. Programa nacional de gestão pública e desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 39, p. 66-88, 2015.

HUANG, R.G. **RQDA: r-based qualitative data analysis: R package version 0.2-7 2014**. <http://rqda.r-forge.r-project.org/>. Acesso: 18 de Dezembro de 2018.

KAUFMAN, Bruce E. The historical development of American HRM broadly viewed. **Human Resource Management Review**, v. 24, n. 3, p. 196-218, 2014.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: gestão das pessoas no setor público**. Edições Fundap, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da. Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa. **XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD (1993: Salvador)**. Anais. Salvador: ANPAD, v. 9, p. 147-159, 1993.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; DA FONSECA, Valéria Silva; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, p. 9, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GUARIDO FILHO, Edson R.; ROSSONI, Luciano. Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação (1). **Revista de Administração Contemporânea**, p. 159-196, 2006.

MEYER, John W. Reflections on institutional theories of organizations. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, p. 790-811, 2008.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, p. 340-363, 1977.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. **Academy of management review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE**, 2010.

PAULA, Ana Paula. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PANTOJA, Maria Julia *et al.* Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. In: **Anais do V Congresso Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração de Gestão Pública**. 2012.

PAAUWE, Jaap; BOSELIE, Paul. Challenging ‘strategic HRM’ and the relevance of the institutional setting. **Human Resource Management Journal**, v. 13, n. 3, p. 56-70, 2003.

POWELL, Walter W. The New Institutionalism. In: **The International Encyclopedia of Organization Studies**. Sage Publishers, 2007.

R Core Team. **R: A language and environment for statistical computing**. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. <http://www.R-project.org/>, 2018.

ROCHA, Robson Sø; GRANERUD, Lise. The search for legitimacy and organizational change: The agency of subordinated actors. **Scandinavian Journal of Management**, v. 27, n. 3, p. 261-272, 2011.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of management review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

WRIGHT, Patrick M.; MCMAHAN, Gary C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. **Journal of management**, v. 18, n. 2, p. 295-320, 1992.

THOMAS, David R. A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. **American journal of evaluation**, v. 27, n. 2, p. 237-246, 2006.