



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração

DIOGO RIBEIRO DA FONSECA

**AUTONOMIA DE UNIDADES DE GESTÃO DE PESSOAS PARA
DESEMPENHO DAS ATIVIDADES ESTRATÉGICAS DE
CAPACITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Brasília – DF

2013

DIOGO RIBEIRO DA FONSECA

**AUTONOMIA DE UNIDADES DE GESTÃO DE PESSOAS PARA
DESEMPENHO DAS ATIVIDADES ESTRATÉGICAS DE
CAPACITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses

Brasília – DF

2013

DIOGO RIBEIRO DA FONSECA

**AUTONOMIA DE UNIDADES DE GESTÃO DE PESSOAS PARA
DESEMPENHO DAS ATIVIDADES ESTRATÉGICAS DE
CAPACITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses

Aprovada em __/__/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses.
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue
Centro de Ciências da Administração
Universidade de Caxias do Sul – RS

Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Fonseca, Diogo Ribeiro da.

Autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho das atividades estratégicas de capacitação na administração pública federal.

340 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses, Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Gestão Estratégica de Pessoas.
2. Administração Pública
3. Autonomia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à oportunidade de conhecer e conviver com grandes mestres, amigos e colegas que encontrei e me acompanharam ao longo da jornada dessa dissertação.

Talvez a jornada tenha começado bem antes e por isso agradeço aos meus pais, Aleilton e Rosana, que me levavam desde pequeno para a universidade quando lá iam dar aulas de literatura. Acabaram por tornar natural para mim o mudo acadêmico e sendo meus orientadores em tempo integral.

Aos professores do programa de pós-graduação em administração da UnB com quem tanto aprendi: Tomás Guimarães, Jannan Medeiros, Antônio Isidro Filho, Francisco Coelho, Solange Alfinito e Ricardo Gomes. Um agradecimento especial ao meu orientador Pedro Meneses por todo apoio e confiança e por sempre compartilharmos tão bem os mesmos ideais sobre a função e a razão da pesquisa científica. Ao professor Sandro Bergue, por sua gentileza, atenção e conselhos tranquilizadores em cada momento que esteve presente. Ao professor Pedro Albuquerque pelo apoio na orientação de um momento decisivo da pesquisa.

Aos amigos e colegas do PPGA e do grupo de pesquisa GEPAP. Em especial à minha grande companheira de jornada Natália Campos, companhia de todas as horas e momentos, desde muito antes do mestrado e com certeza até muito depois. À Marizaura Camões, inestimável colega e amiga, com quem compartilhei, tão afinado, inúmeras idéias de pesquisa, vivências da academia e do serviço público que inspiraram essa e futuras pesquisas. Ao Carlos Henrique, veterano que desbravou caminhos que nos deram mais segurança para seguir adiante. À Késia Rozzett por sua incrível disposição em ajudar e orientar alunos e colegas, uma professora nata, importante desde a época de minha monografia. Ao meu anjo da guarda Sonária, que me salvou em momentos críticos, realizando o impossível, por pura bondade.

A todos os colegas servidores que participaram desta pesquisa, tornando-a possível. Pela imensa gentileza e atenção que me foi prestada. Pelos relatos sinceros que permitiram emergir parte do universo dos RHs no serviço público federal. Espero que os resultados façam jus aos seus relatos e sejam capazes de revelar esse complexo universo, que nos parece ser tão pouco compreendido pelos demais servidores, dirigentes, acadêmicos e sociedade em geral.

Assim, a todos que me deram as bases para essa pesquisa e, agora, que permanecem para ousarmos ir mais além, a partir de novas questões, problemas e busca de soluções que tanto almejamos encontrar, que se tornam cada vez mais visíveis quando caminhamos juntos.

Sapere aude!

Ouse fazer uso de seu próprio entendimento. Esse é o mote do esclarecimento.

Immanuel Kant, Resposta à pergunta: o que é o Esclarecimento, 1783

RESUMO

O aperfeiçoamento da gestão de pessoas no setor público é um dos temas centrais das reformas estatais. No Brasil, como estratégia de fortalecimento do serviço público é introduzida a gestão por competências para o alinhamento do capital humano aos objetivos organizacionais e políticas de Governo. O alinhamento da força de trabalho aos objetivos organizacionais sob a perspectiva estratégica depende da existência de níveis de autonomia que permitam a escolha pelas organizações de alternativas de desenvolvimento de pessoas que melhor atendam às suas estratégias. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é caracterizar a autonomia de unidades de gestão de pessoas da administração pública federal para desempenho de atividades de capacitação e sua relação com a existência de modelos estratégicos nessa atividade. A pesquisa se baseou no mapeamento e análise das atividades de capacitação em 16 organizações, face à literatura de gestão estratégica de pessoas. Os níveis de autonomia percebidos foram investigados por meio de entrevistas com gestores, coordenadores e servidores de unidades de capacitação nas organizações. A descrição dos fatores contingenciais à autonomia permitiu a apreensão dos principais condicionantes ambientais que afetam as atividades de capacitação e sua inserção estratégica. Os resultados demonstram que a autonomia se relaciona à maior capacidade de atendimento às necessidades de desenvolvimento da organização. Porém, não se verificaram evidências da relevância do alinhamento vertical, com a estratégia organizacional, para o desempenho e autonomia das unidades. As estratégias de desenvolvimento são realizadas de forma emergente, por meio de relações informais contínuas com servidores e gestores, e não por meio de estratégias formais pré-concebidas com base no alinhamento estratégico. A previsão teórica de alinhamento horizontal entre atividades de gestão de pessoas também é pouco viável diante do grau de centralização normativa pelo Governo de políticas de recrutamento, movimentação, avaliação de desempenho e carreiras. Conclui-se que as abordagens estratégicas podem ser, portanto, prescindíveis em atividades de treinamento e desenvolvimento, sob a perspectiva de que o alinhamento vertical e horizontal prescrito não guarda consonância com o ambiente do setor público. A construção da legitimidade e da integração das unidades de gestão de pessoas em processos informais de decisão junto a servidores e gestores na organização mostrou-se mais relevante para a efetividade de políticas de desenvolvimento.

Palavras-Chave: Gestão Estratégica de Pessoas. Administração Pública. Autonomia.

ABSTRACT

The improvement of human resource management in public sector is one of the main themes in administrative reforms. In Brazil, competency management is regarded as the main strategy for achieving strategic fit of human capital to organizational goals and government policies. The alignment of workforce skills with organizational goals as regarded by the strategic perspective depends on the levels of autonomy of organizations to make appropriate choices between human resource development alternatives that contribute to its strategy. Therefore, the goal of this research is to describe the autonomy of human resource departments in Federal Public Administration in decision making regarding training and development activities and how it relates to the enactment of strategic human resource development models. The research is based on the mapping and analysis of training activities in 16 organizations, *vis-à-vis* strategic human resource management literature. The definitions of perceived levels of autonomy were drawn based on interviews with managers, coordinators and public servants working in the human resource development departments within the organizations. Environment factors regarded as contingencies to perceived autonomy of departments allowed the description of the main constraints affecting training activities and its strategic role. The results demonstrate that autonomy relates to increased capacity to attend to organizational development needs. However, there has been no evidence that the vertical fit to strategy is relevant to performance and autonomy of human resource development departments. Training strategies are carried out by emergent decision-making processes and continuous informal communication with managers and employees, as opposed to rationally planned actions based on organizational strategy. The achievement of horizontal fit between human resource management practices is also unfeasible given the centralization of human resource management policies by the Government such as recruitment, allocation, performance evaluation, careers and job description. The main conclusion is that strategic approach in training activities may be superfluous, since the achievement of vertical and horizontal fits have no consistency within the public sector environment. The building of human resources management legitimacy and its participation in informal decision-making with department managers and employees have showed to be more relevant to the effectiveness of training and development policies.

Keywords: Strategic Human Resource Management. Public Administration. Autonomy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Sistema de Treinamento.....	26
Figura 2: Modelo de ANT	29
Figura 3: Participação do setor de gestão de pessoas no processo estratégico.....	38
Figura 4: Mapa de Processos de Pessoal.	52
Figura 5: Modelo estratégico de alinhamento e flexibilidade de gestão de pessoas	57
Figura 6: Modelo de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas	60
Figura 7: Teoria Contextualmente Fundamentada de Recursos humanos	63
Figura 8: Processo simplificado de formação da autonomia no setor público	77
Figura 9: Representação de influências ambientais na implantação da Gestão Estratégica de Pessoas no Serviço Público.	80
Figura 10: Dimensões de autonomia do setor de gestor de pessoas.....	83
Figura 11: Processo de formação da autonomia de unidades de gestão de pessoas e interferência de fatores institucionais.	146
Figura 12: Interferências sobre a autonomia formal para atividades de capacitação.	147
Figura 13: Modelo empírico de formação da autonomia gerencial meso-organizacional e efeitos para a autonomia técnica para a capacitação.	159
Figura 14: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração direta.....	172
Figura 15: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração Indireta: Autarquias e Autarquias especiais.	173
Figura 16: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração Indireta: Fundações públicas.....	174
Figura 17: Relação entre autonomia percebida e a posição hierárquica de unidades de gestão de pessoas.	184
Figura 18: Relações entre autonomia e percepção de interferência e apoio hierárquico.	211
Figura 19: Modelo empírico de formação do perfil estratégico de unidades de gestão de pessoas.....	215

Figura 20: Modelo empírico de formação da autonomia informal e relação com efetividade do sistema de treinamento.	233
Figura 21: Relação entre níveis atribuídos de autonomia informal e autonomia percebida...	244
Figura 22: Relação entre atividades desempenhadas de capacitação e níveis de autonomia percebida.....	248
Figura 23: Dimensões de autonomia: ampliação da autonomia formal por meio da autonomia informal.	260
Figura 24: Relações entre as dimensões de autonomia.	262
Figura 25: Modelo empírico de formação da autonomia de unidades de desenvolvimento de pessoas no setor público.	268

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceituações básicas de estratégia e gestão estratégica.	37
Quadro 2: Dimensões e variáveis de análise características do modelo estratégico de gestão de pessoas	54
Quadro 3: Principais características dos modelos de gestão estratégica de pessoas	65
Quadro 4: Definições típicas e operacionalizações de centralização e autonomia.....	73
Quadro 5: Autonomia e Controles.....	75
Quadro 6: Níveis teóricos de autonomia relativos à dimensão da competência decisória	77
Quadro 7: Níveis teóricos de autonomia relativa à dimensão da isenção de restrições e interferências ao uso da competência decisória.....	78
Quadro 8: Dimensões de análise dos fatores institucionais intervenientes na autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.....	86
Quadro 9: Dimensões de análise da gestão estratégica de pessoas.	89
Quadro 10: Dimensões de do perfil estratégico e autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.	91
Quadro 11: Dimensões de análise do processo de formação da autonomia no nível meso-organizacional.....	92
Quadro 12: Sequência de realização de entrevistas e perfil da amostra.	100
Quadro 13: Denominações padronizadas de cargos e unidades na estrutura organizacional.	102
Quadro 14: Fatores institucionais que influenciam a atividade de capacitação na administração pública federal e respectiva presença nos relatos das organizações.	112
Quadro 15: Fatores institucionais de controle normativo no setor público.	142
Quadro 16: Fatores institucionais de controle interventivo no setor público.	142
Quadro 17: Fatores institucionais detectados e restrições sobre dimensões de autonomia macro-organizacional.	143
Quadro 18: Resultados de percepção de autonomia real para desempenho de atividades de capacitação.....	149
Quadro 19: Relação entre autonomia percebida e percepção de adequação da disponibilidade de recursos.	161

Quadro 20: Comitês de Gestão de Pessoas nas organizações públicas: Estrutura, funções e participação das unidades de gestão e desenvolvimento de pessoas	169
Quadro 21: Fatores formais de inserção estratégica e autonomia percebida.....	191
Quadro 22: Relação entre estrutura hierárquica e percepção de interferência das unidades superiores.....	209
Quadro 23: Análise da autonomia informal.	238
Quadro 24: Atividades de capacitação mapeadas nas unidades de desenvolvimento de pessoas.....	246
Quadro 25: Níveis atribuídos de autonomia formal, informal e gerencial e nível de autonomia percebida.....	258
Quadro 26: Resultados intermediários das dimensões de autonomia de unidades de desenvolvimento de pessoas.....	263
Quadro 27: Variáveis constituintes do nível macro-organizacional de análise.....	264
Quadro 28: Variáveis constituintes do nível meso-organizacional de análise.	265
Quadro 29: Variáveis constituintes do nível departamental de análise.	267

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Agência Central de Pessoal

CGU – Controladoria Geral da União

CHA – Conhecimentos, Habilidades e Atitudes

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

GP – Gestão de Pessoas

GECC – Gratificação de Encargos por Cursos e Concursos

GEP – Gestão Estratégica de Pessoas

GPC – Gestão por Competências

MP / MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NPM – New Public Management

PAC – Plano Anual de Capacitação

PGPE – Plano Geral de Cargos do Poder Executivo

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

RH – Recursos Humanos

SEGEP – Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TD&E – Treinamento, Desenvolvimento e Educação

VBR – Visão Baseada em Recursos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Formulação do Problema.....	17
1.2	Objetivo Geral	20
1.3	Objetivos Específicos	21
1.4	Justificativa.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1	Processos de treinamento, desenvolvimento e educação.....	24
2.1.1	Avaliação de necessidades de treinamento.....	28
2.2	Abordagem estratégica da gestão de pessoas.	33
2.2.1	Perspectivas paradigmáticas sobre o processo de elaboração estratégica.	35
2.2.2	Reputação e legitimidade de unidades de gestão de pessoas.....	40
2.3	Modelos estratégicos de gestão de pessoas	43
2.3.1	Críticas aos modelos clássicos.....	44
2.3.2	Conteúdo de processos estratégicos de gestão de pessoas	47
2.3.3	Modelo estratégico de alinhamento e flexibilidade de gestão de pessoas.....	53
2.3.4	Teoria contextualmente fundamentada de recursos humanos	61
2.4	Fatores de implantação da gestão estratégica de pessoas no setor público	67
2.5	Descentralização e autonomia em organizações públicas.....	72
2.5.1	Autonomia de setores de gestão de pessoas.	79
2.5.2	Modelo de análise macro-organizacional	85
2.5.3	Modelo de análise meso-organizacional	87
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	95
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	95
3.2	Caracterização da Administração Pública Federal.	96
3.3	Estudo 1 – Caracterização da pesquisa.....	97
3.3.1	Estudo 1 – Amostragem	98
3.3.2	Estudo 1 – Instrumentos	102
3.3.3	Estudo 1 – Procedimentos de coleta e de análise de dados	104

3.4	Estudo 2 – Caracterização da pesquisa.....	106
3.4.1	Estudo 2 – Amostragem	106
3.4.2	Estudo 2 – Instrumento.....	107
3.4.3	Estudo 2 – Procedimentos de coleta e de análise de dados	108
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	110
4.1	Fatores institucionais e centralização governamental no ambiente organizacional da Administração Pública Federal.....	111
4.1.1	Política de capacitação.....	113
4.1.2	O Papel da SEGEP.	118
4.1.3	Política orçamentária e gestão do orçamento de capacitação.....	122
4.1.4	Política e normas de contratação na administração pública	126
4.1.5	Políticas de gestão de pessoas	130
4.1.6	Indicações políticas e rotatividade de gestores.....	137
4.1.7	Fatores institucionais e autonomia para o desempenho da atividade de capacitação..	141
4.2	Fatores ambientais meso-organizacionais e autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.....	148
4.2.1	Autonomia gerencial meso-organizacional.	152
4.2.2	Autonomia formal para decisões de capacitação e inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas.	167
4.2.2.1	Descentralização e autonomia formal.....	175
4.2.2.2	Posição hierárquica da unidade de capacitação	180
4.2.2.3	Inserção estratégica formal da atividade de capacitação.	188
4.2.3	Autonomia informal e gestão estratégica de pessoas.	197
4.2.3.1	Interferência e apoio hierárquico.	198
4.2.3.2	Reputação e legitimidade da unidade de gestão de pessoas.	217
4.3	Perfis de atividades de capacitação e percepção de autonomia.....	245
4.4	Consolidação de resultados e proposições teóricas do estudo.....	255
4.4.1	Autonomia percebida e relação com dimensões de análise.....	256
4.4.2	Modelo empírico de formação da autonomia para desempenho estratégico de atividades de capacitação no setor público.....	260

5	CONCLUSÕES.....	279
	REFERÊNCIAS	289
	APÊNDICES	298
	Apêndice A - Amostragem Teórica e Categorização das Atividades de Treinamento	298
	Apêndice B – Instrumento 01: Roteiro exploratório semi-estruturado de entrevista.....	310
	Apêndice C - Instrumento 02: Roteiro estruturado de entrevista para mapeamento e validação de atividades de capacitação.....	311
	Apêndice D – Instrumento 03: Roteiro semi-estruturado de entrevista para análise da autonomia	316
	Apêndice E – Análise dos níveis de autonomia percebida.....	317
	Apêndice F – Análise dos graus de interferência e apoio hierárquico	324
	Apêndice G – Análise de percepção de apoio da cúpula.....	331
	Apêndice H – Carta de Apresentação da Pesquisa.....	336
	ANEXO.....	337

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, na maioria dos países, passou por reformas significativas a partir da década de 1980 tendo em vista a globalização dos mercados e a falência do modelo intervencionista de Estado, sujeito ao desequilíbrio fiscal e à ineficiência operacional em um cenário de crescente complexidade e competitividade (BRESSER-PEREIRA, 1998). Nesse sentido as reformas buscaram a modernização do setor público e a mudança do papel do Estado, que deixou de atuar diretamente na produção de bens e serviços e passa a desempenhar uma função de agente regulador e promotor do desenvolvimento econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 1998; KLERING; PORSSE; GUAGAGNIN, 2010).

As reformas possuíam como premissa o aumento da eficiência da atividade estatal, a redução de custos e a melhoria na prestação de serviços públicos para a sociedade. Para tanto, se promoveu a retirada do Estado de atividades econômicas, transferindo-as à iniciativa privada, ao passo que se buscou a modernização das atividades-núcleo estatais (PACHECO, 2002). Tendo como referência os pressupostos do gerencialismo, buscou-se a transposição de práticas da iniciativa privada para o setor público, como forma de se obter maior eficiência e foco em resultados de suas organizações (BRESSER-PEREIRA, 1998; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2010).

Nessa perspectiva, novas práticas de gestão de pessoas foram concebidas como forma de aumentar a eficiência dos gastos com pessoal, promovendo a melhoria de seu desempenho para a promoção da maior eficiência do setor público (TRUSS, 2008). Para atendimento de tais objetivos, novas políticas buscaram o fomento de uma cultura de excelência e foco em resultados, por meio de mecanismos de motivação, desenvolvimento e melhoria da atuação dos servidores públicos (PACHECO, 2002; PIRES et al, 2005). A mudança no modelo de gestão de pessoas do setor público se tornou um ponto focal nas reformas, uma vez que os servidores são responsáveis, em última análise, pela efetividade, capacidade técnica e desempenho das atividades de Governo (HOU et al, 2000).

No contexto brasileiro, iniciativa recente de mudança cultural se expressa na edição do Decreto Nº 5.378/05, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (BRASIL, 2005). Com relação às políticas de gestão de pessoas, tal mudança se consubstanciou na edição do Decreto Nº 5.707/06, que regulamenta dispositivos da Lei Nº 8.112/90 e instaura a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP para os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006).

Como parte da estratégia de melhoria da gestão organizacional e fortalecimento da capacidade do serviço público, a PNDP introduz a gestão por competências como instrumento de desenvolvimento contínuo dos servidores públicos para a consecução das mudanças necessárias ao aperfeiçoamento da Administração Pública no médio e longo prazo (CARVALHO, 2009; OCDE, 2010a).

O modelo de gestão por competências, conquanto tenha se originado no setor privado britânico e norte-americano (HORTON, 2000; OCDE, 2010b), tem se desenvolvido no setor público e proporcionando resultados positivos em diversos países (*e.g.* Estados Unidos, França, Holanda, Coreia, Austrália, Canadá e Dinamarca) (OCDE, 2010a). Conforme relatórios da OCDE (2010a), nas administrações públicas dos países em que tem sido implementada, a gestão por competências tem possibilitado: a integração entre atividades de gestão de pessoas; o monitoramento das carreiras dos servidores; a gestão de pessoas orientada para necessidades futuras; o aumento da competitividade do governo; e o fomento de uma cultura de desenvolvimento contínuo. Boa parte dessas perspectivas está expressa nas diretrizes da PNDP, de tal forma que o desenvolvimento dos servidores adquire um caráter estratégico para o alcance dos objetivos de Governo. A proposição desse alinhamento estratégico se verifica na redação do artigo 2º, inciso II:

Para os fins deste Decreto, entende-se por [...] gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição. (BRASIL, 2006)

A ênfase no modelo estratégico de desenvolvimento de servidores, proposto pela PNDP, portanto, implica na maior importância das atividades de capacitação, tornando-a um processo estratégico destinado a oferecer suporte à redefinição e aperfeiçoamento das práticas gerenciais do setor público e à incorporação de uma cultura de desempenho (CARVALHO, 2009). Sob esse prisma, a PNDP se coaduna com as perspectivas teóricas da gestão estratégica de pessoas – GEP, que prevê a adequação dos processos de gestão de pessoas e das competências dos indivíduos aos objetivos organizacionais (FISCHER, 2001; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995).

1.1 Formulação do Problema

Não obstante os avanços pretendidos pelo Governo com a edição do Decreto Nº 5.707/06, uma estratégia de desenvolvimento de competências de longo prazo pressupõe a integração com outras atividades de gestão de pessoas visando o fornecimento de suporte à obtenção dos resultados desejados (e.g. planejamento, recrutamento, seleção, gestão do desempenho, remuneração) (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; OCDE, 2010a). O modelo de gestão por competências, da mesma forma, envolve um sistema mais amplo do que a capacitação tradicional, se baseando em diversos processos organizacionais e de gestão de pessoas, cuja integração permite o planejamento e a avaliação contínua de necessidades organizacionais para orientação das atividades de desenvolvimento de pessoas (CARVALHO, 2009; OCDE, 2010a). Contrariamente a esses pressupostos, há no Decreto Nº 5.707/06 uma clara delimitação da aplicação da gestão por competências como ferramenta de capacitação (BRASIL, 2006; OCDE, 2010a).

Alguns autores apontam que a limitação do modelo estratégico à atividade de capacitação, como previsto pelo Decreto Nº 5.707/06, se trata de uma questão de desenvolvimento, no longo prazo, da progressiva adequação dos processos de gestão de pessoas (CARVALHO, 2009; OCDE, 2010a) e que a atividade de desenvolvimento serve como impulsionador de uma abordagem estratégica de gestão de pessoas integrada (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995). Porém, há poucas evidências de que esteja havendo esse desenvolvimento, pois os modelos teóricos existentes, na prática, não se expressam completamente nas organizações públicas modernas (TRUSS, 2008). As teorias de gestão estratégica de pessoas, com enfoque em objetivos empresariais de sobrevivência e competitividade organizacional, possuem lacunas com relação à sua efetivação no ambiente específico do serviço público (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007; JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010; TRUSS, 2008).

O setor público se apresenta como um cenário mais complexo, pois organizações públicas são orientadas por uma multiplicidade de objetivos, cujos resultados são de difícil mensuração e há uma tendência ao conflito entre interesses de variados atores políticos e sociais (BACH, 2010; JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010). Para alcance da coerência em torno dos objetivos de Governo, a administração pública é organizada como uma entidade integrada, com suas organizações regidas por uma legislação transversal de gestão de pessoas e coordenadas por um órgão central (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010). O Governo como

único empregador, se baseia em processos voltados para manutenção do controle fiscal e gerencial da força de trabalho (BACH, 2010; INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). Nesse ponto, a adequação dos processos de gestão de pessoas, a criação de novas políticas e abordagens de desenvolvimento de servidores, assim como a definição de competências com base na estratégia organizacional podem encontrar limitações específicas ao contexto da administração pública de cada país (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010; TESSEMA, SOETERS, NGOMA, 2009).

No Brasil, atesta-se elevado grau de centralização administrativa (OCDE, 2010a; PETERS, 2008). No que se refere à implantação dos processos previstos no Decreto nº 5.707/06, pode-se afirmar que a gestão de pessoas está centralizada, no caso, na Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento – MP. A secretaria atua como órgão central do chamado Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, que integra a maior parte dos órgãos do Poder Executivo Federal. Conforme Decreto Nº 7.675 de 23 de janeiro de 2012, as atribuições da secretaria envolvem:

Art. 23. À Secretaria de Gestão Pública compete:

I - formular políticas e diretrizes para a gestão pública, no âmbito da Administração Pública federal, compreendendo:

a) gestão de pessoas, nos aspectos relativos a:

1. planejamento e dimensionamento da força de trabalho;
 2. concurso público e contratação por tempo determinado;
 3. planos de cargos, estruturas de carreiras, cargos comissionados e funções de confiança;
 4. estrutura remuneratória;
 5. avaliação de desempenho;
 6. desenvolvimento profissional;
 7. atenção à saúde e segurança do trabalho; e
 8. previdência, benefícios e auxílios do servidor;
- (BRASIL, 2012)

Tendo em vista que políticas relevantes à gestão de pessoas são formuladas pela SEGEP, enquanto Agência Central de Pessoal – ACP (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009), sua atuação definirá os parâmetros legais e a estratégia comum para orientação das organizações públicas na consecução dos objetivos previstos na PNDP. O Decreto Nº 5.707/06 estabelece em seu art. 8º, parágrafo único, a prerrogativa de fornecimento de apoio por parte da Secretaria à implantação do modelo de competências nas organizações públicas.

Segundo Peters (2008) a forma de atuação e controle das agências centrais pode possuir natureza estratégica ou operacional, ou seja, podem conduzir a ação das organizações

públicas, provendo-lhe certa margem de autonomia para o alcance de conformidade com as políticas centralmente definidas, ou podem valer-se de uma administração mais direta das decisões do dia-a-dia. Assim, a forma de atuação da ACP se situa entre uma função tradicional de controle procedimental e uma função de coordenação e planejamento (HOU et al, 2000; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009). Conforme o modelo de atuação e os tipos de controles adotados, definem-se, em cada política de gestão de pessoas, níveis de autonomia relativos à margem de decisão conferida às organizações públicas para adaptação de seus processos às suas estratégias específicas (VERHOEST et al, 2004).

O alinhamento da força de trabalho aos objetivos organizacionais conforme a perspectiva estratégica da gestão por competências depende, portanto, da existência de níveis de autonomia que permitam a escolha pelas organizações de diferentes alternativas e modelos de desenvolvimento de pessoas que melhor atendam a tais objetivos, conforme a estratégia organizacional. Nesse sentido, além dos condicionantes e parâmetros previstos em normativos gerais do setor público, as características específicas das organizações públicas como estrutura, estratégia, área de atuação e heranças culturais, podem definir internamente diferentes modelos de desenvolvimento (PAAUWE, 2004). Conforme Paauwe (2004) é possível, inclusive, que modelos estratégicos de gestão de pessoas não sejam completamente implementados nas organizações em razão de fatores de restrição ambientais e organizacionais. Tais restrições, na medida em que definem uma baixa margem de decisão sobre processos de gestão de pessoas, podem conduzir à opção deliberada pelos gestores pela utilização de modelos funcionais e tradicionais de gestão da força de trabalho (PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOON, 2009).

A transição entre um modelo funcional e reativo de treinamento e um modelo orientado para o alinhamento estratégico depende do fornecimento de condições às unidades de gestão de pessoas para adequarem seus processos às necessidades organizacionais. Diante do caráter dinâmico de decisões estratégicas, mudanças no ambiente de atuação da organização e a emergência de novos objetivos de Governo, as atividades de desenvolvimento de pessoas, para que mantenham seu alinhamento estratégico, requerem constante adaptação, ensejando a necessidade de maior autonomia das unidades de gestão de pessoas para a readequação cotidiana de seus processos.

Portanto, as unidades de gestão de pessoas, para que desempenhem atividades estratégicas de desenvolvimento de pessoas no setor público, dependem das políticas de gestão governamentais (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010), assim como de fatores organizacionais. O processo de decisão estratégica em gestão de pessoas depende da

percepção dos dirigentes acerca da capacidade de alinhamento dessa atividade para sua contribuição efetiva aos objetivos organizacionais (BRANDL; POHLER, 2010). Tais fatores definirão o nível de autonomia, ou margem de manobra, possuídos por essas unidades, enquanto capacidade de decisão sobre as atividades de desenvolvimento (PAAUWE, 2004), podendo ser reduzidos face aos controles formais, como as políticas e normas governamentais e organizacionais, assim como controles e interferências informais, tais como a cultura organizacional, relações interpessoais e as concepções de gestores sobre o papel da atividade de desenvolvimento em relação à estratégia organizacional (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2004).

À parte as condições ambientais necessárias para a efetiva implantação da gestão por competências (OCDE, 2010a), a própria teoria de gestão estratégica de pessoas possui lacunas com relação à efetivação do modelo no serviço público (TRUSS, 2008). Em geral, diante dessa lacuna teórica, a maioria dos países adota uma perspectiva incremental e experimental de implantação, resultando em modelos específicos ao contexto nacional (OCDE, 2010a). Sendo assim, a maior autonomia concedida às organizações pode desempenhar um papel fundamental para que essas busquem o desenvolvimento de modelos próprios e adequados de gestão estratégica de pessoas.

Após cerca de sete anos de implantação da PNDP, é possível que o setor público brasileiro tenha desenvolvido, conforme observado em outros países, os referidos modelos próprios de gestão estratégica, contingentes ao seu ambiente institucional. Nesse caso, questiona-se como se caracterizam tais processos e se a sua execução se relaciona com a maior autonomia percebida pelas unidades de gestão de pessoas para o desempenho de atividades estratégicas de desenvolvimento de pessoas. O aumento da importância da atividade, enfocada pelo Decreto, pode ter suscitado a valorização dessas unidades, conseqüentemente dotando-as de maior participação em decisões estratégicas, assim como de maior influência e autonomia para decisões em atividades de treinamento e desenvolvimento de pessoas.

1.2 Objetivo Geral

Tendo em vista o cenário apresentado, o presente trabalho teve como objetivo caracterizar a percepção de autonomia possuída por unidades de gestão de pessoas da

Administração Pública Federal em atividades de treinamento e desenvolvimento de pessoas e sua relação com a existência de modelos estratégicos nessa atividade.

1.3 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos a pesquisa buscou:

- a) Identificar os níveis de autonomia das unidades de gestão de pessoas nas decisões relativas ao desenvolvimento de pessoas.
- b) Identificar os fatores ambientais considerados como contingenciais à autonomia das unidades de gestão de pessoas.
- c) Caracterizar os processos de desenvolvimento de pessoas na Administração Pública Federal face às literaturas de treinamento e desenvolvimento e gestão estratégica de pessoas.

1.4 Justificativa

A maior parte dos modelos teóricos de gestão estratégica de pessoas não leva em consideração uma série de aspectos relativos à estrutura específica do setor público (TRUSS, 2003; 2008). A Administração Pública Federal se distingue pela existência de agências centrais que normatizam e monitoram as atividades administrativas e as políticas executadas pelos diversos órgãos de Governo. A atuação dessas agências e a estrutura de delegação de poderes decisórios sobre atividades de gestão entre as organizações públicas são fatores essenciais para a implantação de um modelo estratégico de gestão de pessoas (JARVALT; RANDMA-LIIV, 2010). Nesse sentido, parte dos pressupostos da abordagem estratégica de gestão de pessoas, tendo sido concebida para o nível organizacional, possui pouca aplicabilidade no setor público tendo em vista que este se configura como um sistema político-administrativo mais amplo, no qual estão inseridas as organizações (BACH, 2010; PAAUWE; BOON, 2009). Aqueles estudos que se dedicam à análise da implantação da abordagem estratégica de gestão de pessoas em organizações públicas são enfáticos em frisar a importância do ambiente político-institucional e do contexto nacional na determinação da

estrutura e finalidades desses modelos (OCDE, 2010a; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; TRUSS 2003; 2008).

Dessa forma, coube a essa pesquisa realizar uma investigação sobre como se operacionalizam os modelos estratégicos desenvolvidos no âmbito das organizações abordadas e quais aspectos dos modelos teóricos genéricos guardam maior ou menor grau de consonância com a realidade descrita. A análise visou detectar aspectos específicos das organizações públicas que ensejem a necessidade de adaptação das teorias existentes e cobertura de suas lacunas em relação ao cenário nacional. Foram enfocadas as atividades de desenvolvimento de pessoas tendo como justificativa a deliberada ênfase expressa pelo Decreto N° 5.707/06 nessa atividade. Nesse sentido, se assumiu que o incentivo para a inserção de abordagens estratégicas se concentra, atualmente, nas atividades de desenvolvimento de pessoas e nos respectivos setores de execução da atividade.

Do ponto de vista teórico, a linha de investigação desse trabalho complementa as questões levantadas por pesquisas e análises recentes da gestão estratégica de pessoas no setor público (e.g. INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007; JARVALT; RANDMA-LIIV, 2010; OCDE, 2010a; TRUSS, 2003; 2008). Verificou-se até que ponto as teorias e modelos existentes de gestão estratégica (e.g. gestão por competências) possuem aplicabilidade nesse campo, e quais abordagens são utilizadas nas organizações face àquelas mais difundidas na literatura, a exemplo da perspectiva clássica de alinhamento vertical entre as atividades de desenvolvimento e a estratégia organizacional.

Por fim, a análise da margem de decisão organizacional para implantação de modelos estratégicos de gestão de pessoas, conforme proposta por Paauwe (2004), por meio da operacionalização do conceito de autonomia permitiu a criação de uma medida para análise das condições que favorecem a implantação da abordagem estratégica de gestão de pessoas, intentada pelo Governo. O conceito de autonomia, originalmente desenvolvido para análise organizacional, foi adaptado nesse estudo para o nível departamental, envolvendo a relação da unidade de gestão de pessoas com o seu ambiente organizacional e institucional. Tal análise, de níveis de autonomia departamental, insere no contexto tradicionalmente prescritivo da literatura de gestão de pessoas (LEGGE, 2005) uma variável de análise da dimensão política, referente à relação dos setores de gestão de pessoas com seus contextos.

Estudos apontam a dimensão política como essencial na construção social do perfil estratégico do setor de gestão de pessoas e do subsistema de treinamento (BORGES-ANDRADE, 2006; BRANDL; POHLER, 2010; DRORY; VIGODA-GADOT, 2010; FERRIS et al, 2007; TRUSS 2003; 2008), porém essa análise tem sido pouco abordada e desenvolvida

teoricamente pela literatura (DRORY; VIGODA-GADOT, 2010; SHEEHAN, 2005). Pouco se abordam questões sobre como o setor de gestão de pessoas se insere estrategicamente na organização (COLBERT, 2004; SHEEHAN, 2005), uma vez que há mais de uma forma de conceber o seu alinhamento estratégico (LEGGE, 2005). Em geral, apenas se postula que o alinhamento estratégico é desejável. O presente estudo se mune, portanto, de modelos teóricos em diferentes níveis de análise de treinamento e desenvolvimento, gestão estratégica de pessoas e autonomia de organizações públicas, como fundamento analítico para caracterização da atividade de desenvolvimento de pessoas em organizações públicas federais.

Do ponto de vista profissional a presente pesquisa contribui para a realização de um diagnóstico das atividades de desenvolvimento de pessoas, tidas como de importância estratégica para o Governo nas iniciativas recentes de modernização. Tendo em vista que se passaram cerca de sete anos após a edição do Decreto Nº 5.707/06 a presente pesquisa fornece uma visão geral, com a observação de variadas organizações, dos avanços da política de Governo e detecta sucessos e fracassos, assim como elementos-chave para a implantação do modelo estratégico de desenvolvimento de pessoas nesse contexto.

A análise da autonomia do setor fornece subsídios para conhecimento da cultura da Administração Pública Federal no que se refere às atividades de desenvolvimento de pessoas, fazendo emergir o grau de valorização dessa atividade em um cenário no qual essa mudança cultural é um dos objetivos de Governo. Nessa linha, sendo a construção da imagem, da influência e autonomia dos setores de gestão de pessoas um fenômeno político esta se torna uma potencial linha de ação do Governo para agir em prol do fortalecimento das funções de gestão de pessoas em suas organizações. Reflexões e percepções de profissionais da área de desenvolvimento de pessoas acerca do seu papel na organização, fatores contingenciais organizacionais, assim como a relevância de variáveis ambientais como a legislação e a centralização normativa realizada pela SEGEP, emergem no discurso dos entrevistados, fornecendo evidências dos fatores restritivos impostos pelo contexto organizacional e pelo ambiente normativo brasileiro na adoção dos modelos de gestão pretendidos. Restrições essas de natureza sistêmica e complexa, não sendo passíveis de resolução ou gestão com base em ações isoladas ou que conheçam apenas uma perspectiva do problema mais amplo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desta seção é apresentar os modelos teóricos que servem de base para a identificação de políticas e práticas estratégicas de gestão de pessoas, assim como para a análise da autonomia organizacional no setor público. Os modelos servirão de referência para análise dos processos de desenvolvimento de pessoas e identificação dos fatores ambientais que afetam a autonomia das unidades de gestão de pessoas da administração pública federal. A análise do perfil estratégico das unidades de gestão de pessoas é feita com base nas suas atividades, mas também na sua capacidade para realização de decisões cotidianas e estratégicas de treinamento.

Para a abordagem do perfil estratégico das atividades de treinamento, perspectivas teóricas do campo de treinamento, desenvolvimento e educação são demonstradas em conjunto com quatro modelos teóricos complementares de gestão estratégica de pessoas. Assim, as teorias de referência são dispostas seqüencialmente a partir do foco nas práticas e processos de treinamento até a abordagem contextual de gestão de pessoas, a qual sistematiza categorias de forças ambientais e define de que forma estas atuam como restrições à capacidade de implantação do modelo estratégico de gestão de pessoas. Nessa perspectiva são inseridas considerações sobre o ambiente do setor público, na qual são introduzidos os conceitos de descentralização e autonomia, oriundos da literatura específica de Administração Pública. Ambos os termos são inseridos como forma de complementar a abordagem essencialmente competitiva dos modelos teóricos de gestão estratégica de pessoas. Um modelo final de análise é proposto em que o perfil estratégico dos setores de gestão de pessoas é analisado com base no seu grau de autonomia, haja vista a centralidade dessa variável para a implantação de processos estratégicos (PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOON, 2009) e para a inserção estratégica da atividade na organização.

2.1 Processos de treinamento, desenvolvimento e educação

A importância das atividades de treinamento no contexto organizacional remonta ao próprio surgimento das grandes corporações, consolidadas ao longo do século XIX com o advento da industrialização. Os treinamentos tornam-se prática formal nas organizações de maneira mais sistemática a partir da Administração Científica (1903) (FREITAS; JABBOUR;

SANTOS, 2011) tendo sempre se constituído em recurso de aprimoramento das competências da mão-de-obra para o alcance de objetivos organizacionais e melhoria de desempenho agregado (PILATI, 2006). Nessa perspectiva, como bem coloca Wright e McMahan (1992), não obstante a importância da gestão de pessoas para a organização, a mesma não era concebida no contexto da literatura de gestão estratégica, a qual viria a surgir décadas mais tarde, mais especificamente na década de 1980. Precedendo esse período, a atividade de treinamento foi prioritariamente um objeto de estudo da psicologia, tendo obtido forte desenvolvimento na década de 1960, consolidando-se como o campo específico de Treinamento, posteriormente Treinamento e Desenvolvimento – T&D e, atualmente, no Brasil, Treinamento, Desenvolvimento e Educação – TD&E. O foco deste campo volta-se para o desenvolvimento de tecnologia instrucional, consistindo de métodos e técnicas científicas, voltada para a efetividade de ações de educação dos trabalhadores para a melhoria do desempenho organizacional.

Com base nessas prerrogativas, o campo de TD&E desenvolveu-se por uma trajetória de grande número de pesquisas voltadas para a melhoria da efetividade dos sistemas de treinamento organizacionais (PILATI, 2006). Segundo Pilati (2006), o campo de TD&E se estabelece como ciência, voltada para o estudo de um objeto delimitado e corpo teórico substancialmente desenvolvido devido, fundamentalmente, às contribuições de estudos em organizações militares realizados por Gagné (1970). Os avanços propostos por Gagné possibilitaram o desenvolvimento de uma abordagem sistêmica do treinamento, baseada no princípio de que é necessária uma rigorosa compreensão prévia do trabalho executado pelos indivíduos para o efetivo planejamento de como serão supridas as necessidades de aprendizagem para o desempenho exigido para as tarefas. A atividade de TD&E, portanto, se volta para a observação do comportamento humano na organização, para a sistematização de processos de planejamento e execução de ações educacionais e o desenvolvimento de tecnologia instrucional, compreendida como o conjunto de atividades que visam a efetividade do alinhamento do desempenho individual às necessidades organizacionais (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010; PILATI, 2006).

A perspectiva sistêmica da ação de treinamento permitiu a sua compreensão como um subsistema organizacional constituído basicamente de três processos coordenados (Figura 1): 1) a avaliação de necessidades de capacitação; 2) planejamento e execução; 3) avaliação de treinamento (BORGES-ANDRADE; ABBAD, 1996).

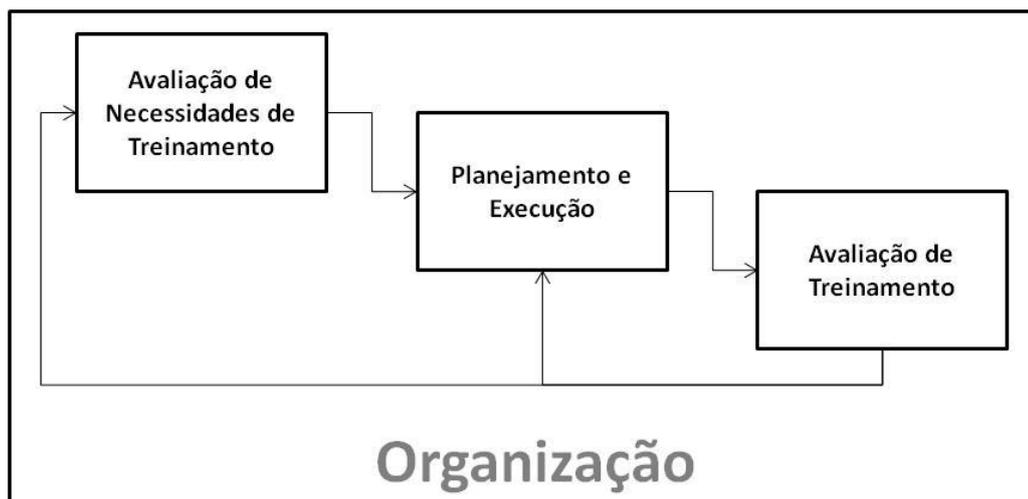


Figura 1: Sistema de Treinamento. Fonte: Borges-Andrade e Abbad (1996)

Dessa forma, o sistema de treinamento é compreendido sob uma perspectiva de influência recíproca de suas atividades com o contexto organizacional, o ambiente externo e as variáveis individuais (PILATI, 2006). Apesar das discussões da literatura, essa perspectiva sistêmica, em seus aspectos fundamentais, permite considerar que a atividade de treinamento, ou seja, o campo de TD&E, possui um papel potencialmente estratégico, tendo em vista que considera variáveis organizacionais, ambientais e individuais.

O processo fundamental que permite o monitoramento dessas variáveis com vistas ao planejamento de ações educacionais efetivas é a Avaliação de Necessidades de Treinamento – ANT (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010; PILATI, 2006). A realização da ANT é fundamental para a realização da capacitação de forma planejada, com a definição do escopo adequado das ações de treinamento, priorizadas conforme a sua importância e amplitude das lacunas de desempenho detectadas. Nessa etapa seguinte à ANT ocorre o planejamento e a execução de ações educacionais com a formatação dos objetivos, conteúdos e metodologias de ensino.

Os objetivos dos treinamentos devem estar focados na modificação dos comportamentos dos participantes, sendo definidos em termos de desempenhos a serem alcançados em suas atividades, implicados aí os conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos (BORGES-ANDRADE, 2006; MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). Assim, os objetivos não devem se constituir apenas do conteúdo associado à atividade, na conduta do instrutor ou nas preferências dos alunos e profissionais de TD&E. A ANT deve fornecer os subsídios para uma análise contextualizada das ações de treinamento no momento de seu

planejamento ou, mesmo que aquela não ocorra, uma análise prévia das tarefas deve ocorrer para assegurar a efetividade do treinamento.

A metodologia utilizada para a aplicação do treinamento está fundamentada no campo, recém estabelecido, da psicologia instrucional. Requer-se do profissional de TD&E que o mesmo compreenda os mecanismos de aprendizagem humana como fundamento para a melhor forma de articulação dos métodos, estratégias, ferramentas e recursos instrucionais visando facilitar o processo de ensino-aprendizagem que pretende conduzir (BORGES-ANDRADE, 2006; MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). O perfil individual dos participantes, profissional e sociodemográfico, por exemplo, deve ser considerado para a escolha da modalidade da ação educacional, sob risco de sua indisponibilidade para completar o treinamento, assim como de haver grande heterogeneidade na capacidade de apreensão dos conteúdos. Devem ser elaborados programas de ensino com sequência, profundidade e complexidade apropriados e compatíveis com o objetivo proposto para o treinamento, tendo em vista que podem variar entre um conhecimento superficial sobre um assunto até uma compreensão teórica aprofundada, com desenvolvimento de capacidade técnico-operacional ou analítica acerca de determinada atividade. Com base nessas informações são elaborados os materiais necessários e os critérios de aprendizagem, sob a forma de parâmetros de desempenho observáveis do indivíduo, os quais são estabelecidos visando à mensuração e avaliação posterior da efetividade do treinamento.

A terceira etapa do sistema de treinamento consiste na avaliação das ações educacionais e tem o propósito de fornecer informações para o aperfeiçoamento do processo como um todo. Convencionalmente são propostas três categorias de avaliação, que consolidam variadas abordagens teóricas: avaliação de reação, avaliação de aprendizagem e avaliação de impacto do treinamento. A avaliação de reação está ligada à percepção dos indivíduos com relação à qualidade do treinamento, sua aplicabilidade no contexto de trabalho e condições de realização quanto ao ambiente, conteúdos, instrutoria, etc. As avaliações de impacto são uma decorrência da fixação anterior dos objetivos instrucionais de cada treinamento, a qual definiu comportamentos observáveis a serem habilitados pelo treinamento. Essa etapa permite a avaliação objetiva posterior do treinamento, verificando o quanto as habilidades aprendidas estão sendo aplicadas no trabalho ou na vida profissional dos indivíduos e quais aspectos se relacionam à expressão de seus desempenhos (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). Por fim, a avaliação de aprendizagem verifica de imediato qual o nível de apreensão dos novos conteúdos pelos alunos, normalmente com o intuito de verificar seu aproveitamento. Todas as avaliações servem de base para a análise da efetividade do

sistema de treinamento, fornecendo informações para subsidiar ou aperfeiçoar as etapas de levantamento de necessidades e planejamento instrucional.

A eficácia do sistema de treinamento depende, portanto, da realização efetiva da ANT, do planejamento instrucional para melhor formatação de ações educacionais e sua avaliação para permitir a readequação das metodologias e planos de treinamento conforme as necessidades organizacionais e dos participantes dos treinamentos. Por ser o processo inicial que fornece as bases para as ações instrucionais, a ANT termina por condicionar a efetividade dos demais sistemas de treinamento. A ANT, quando efetiva, torna os treinamentos mais objetivos e aderentes às necessidades organizacionais, evitando desperdícios de recursos (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010), assim como a realização de treinamentos inadequados ou que não são de interesse do público-alvo (IQBAL; KHAN, 2011). Por se constituir em uma ferramenta fundamental de análise de variáveis organizacionais, ambientais e individuais visando à efetividade de atividades de treinamentos e sua integração à estratégia organizacional, os requisitos para a efetividade de ANT serão enfocados como constituintes de modelos estratégicos de desenvolvimento de pessoas.

2.1.1 Avaliação de necessidades de treinamento.

Segundo Meneses, Zerbini e Abbad (2010) uma das razões para a baixa efetividade e o pequeno retorno dos investimentos em atividades de treinamento reside na ineficiência dos processos de avaliação de necessidades educacionais. Normalmente, o que se tem observado em estudos empíricos da atividade é a realização de levantamentos assistemáticos com a preparação de listas de cursos ofertados às unidades organizacionais, convencionalmente chamados de “Levantamento de Treinamentos via Cardápio” (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). Ferreira (2009) ao demonstrar as diferenças entre os termos “análise” e “levantamento”, comumente usados de forma intercambiável em parte da literatura, explica como a análise implica em um maior rigor metodológico para a definição das necessidades educacionais. O levantamento implica no recolhimento de informações que termina por expressar a impressão subjetiva de gestores e funcionários sobre o que seria necessário para a melhoria de seu desempenho, não raro expressando desejos. A realização de uma análise implica, por sua vez, em um processo prospectivo acerca das causas das lacunas de desempenho, o qual envolve a obtenção de informações acerca dos indivíduos, das tarefas

realizadas pelas unidades e da organização, abordando sua estratégia e relação com o ambiente externo. Desde o início da década de 1960 a ANT é preconizada como a integração de informações nesses três níveis de análise, constituindo-se no modelo básico do processo (Figura 2).



Figura 2: Modelo de ANT. Fonte: McGehee e Thayer (1961) apud Meneses, Zerbini e Abbad (2010)

A análise organizacional busca determinar onde o treinamento se faz necessário e se este se configura como solução para as demandas organizacionais e melhoria do desempenho de forma geral. No nível das tarefas, conforme postulado por Gagné (1970), o foco da análise recai sobre o delineamento preciso das atividades requeridas e os requisitos de desempenho em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA). Por fim, a análise individual se baseia no conhecimento das capacidades dos indivíduos implicados na atividade visando intervenções para o alinhamento dos desempenhos atuais com os desempenhos esperados.

Não obstante tais etapas teóricas há reconhecida dificuldade de uma efetiva articulação entre variáveis organizacionais e individuais (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010). O campo de TD&E, por sua origem fundamental na psicologia, possui grande ênfase na análise do indivíduo e nos processos de aprendizagem, de forma que a definição de constructos relativos ao ambiente organizacional, que contribuam para uma efetiva teorização de sua relação como ações de educação, ainda é uma lacuna significativa para o desenvolvimento de metodologias integradas de ANT e que, de certa forma, tornem o processo de fato estratégico. Apesar dessas limitações, o avanço metodológico do campo fornece, atualmente, as principais técnicas para identificação de ações de treinamento adequadas às necessidades organizacionais que distinguem o processo de ANT do simples

levantamento. Atualmente o processo de ANT pode ser concebido em uma sequência de cinco etapas: a análise da demanda, as referidas análises organizacional, de tarefas e individual e, por fim a seleção das estratégias educacionais.

A análise da demanda, segundo Meneses, Zerbini e Abbad (2010) não se constitui tecnicamente em uma etapa do processo de ANT, devendo ser empreendida mormente por setores que realizem uma abordagem reativa de atendimento às demandas:

“No caso de a área de TD&E atuar de forma antecipatória, buscando projetar as necessidades de desempenho na organização, o processo de avaliação de necessidade deve ser realizado inicialmente com a análise organizacional e, posteriormente, com a consecução das análises de tarefas e da análise individual. Em situações em que a área mencionada atua de forma reativa, aguardando que as demandas de treinamento sejam apresentadas pelas unidades organizacionais, então a análise da demanda deve ser primeiramente realizada.” (MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010, pg. 36)

Nesse sentido, a análise da demanda se voltará para a investigação das demandas educacionais das áreas organizacionais e análise da adequabilidade daquelas ações como soluções efetivas de lacunas de desempenho, tendo em vista que outros fatores, como baixa motivação dos indivíduos e a falta de suporte material, podem ser, por exemplo, as causas fundamentais de um baixo desempenho.

A análise organizacional, tecnicamente a etapa primária do processo de ANT, terá como objetivo a justificação da importância das ações educacionais a serem empreendidas. Nessa etapa são avaliadas as variáveis do ambiente interno e externo da organização. Esse diagnóstico tem como objetivo analisar a pertinência da aplicação de treinamentos às lacunas de desempenho observadas, solucionáveis, mormente, com o desenvolvimento dos CHAs da força de trabalho. Tal justificativa tem como finalidade convencer os principais tomadores de decisão da organização sobre a pertinência e efetividade da ação educacional. Como consequência desse diagnóstico macro-organizacional, obtém-se a perspectiva de alinhamento entre as necessidades de ação educacional, as metas e os objetivos organizacionais, entre outras dimensões de desempenho agregado.

A etapa seguinte, de análise de tarefas, visa o delineamento do estado atual dos processos de trabalho da unidade para determinação dos requisitos ideais de CHAs necessários ao bom desempenho humano no trabalho. A princípio, é realizado o detalhamento das atribuições e responsabilidades ocupacionais dos profissionais das unidades organizacionais, lançando-se mão de metodologias de coleta de dados que variam desde a análise documental a entrevistas *in loco*. A importância dessa etapa e as formas de interação são apontadas por Goldstein (1980), que já demonstrara razões para a resistência dos

trabalhadores aos processos de ANT oriundas da falta de inclusão de todos os níveis de trabalhadores nos programas de treinamento, assim como pela percepção de que os responsáveis pela atividade de TD&E possuíam pouco conhecimento das condições reais de trabalho. Nesse sentido, a apreensão e descrição do perfil real das atividades dependem da interação com os profissionais nas unidades organizacionais, normalmente sendo necessário o auxílio de especialistas no mapeamento das atividades de caráter técnico e específico. Posteriormente, as atribuições levantadas devem ser descritas sob a forma de comportamentos observáveis. Os comportamentos requeridos são hierarquizados por meio da atribuição da sua importância relativa para o desempenho do processo organizacional.

A etapa de análise individual por fim, buscará estabelecer o nível de domínio que cada profissional possui sobre aquelas competências, previamente identificadas e hierarquizadas, como forma de estabelecer as lacunas de proficiência que serão objeto de solução por intermédio de ações de treinamento. Essa etapa, normalmente é realizada com utilização de metodologias quantitativas, com a aplicação de escalas de domínio em larga escala em toda a organização.

O produto do encadeamento das etapas de ANT é o conhecimento sistemático das lacunas de competências atestadas por cada indivíduo e a possibilidade de priorização das ações de treinamento pela consideração das medidas de importância de cada competência. A análise organizacional permite identificar também a relevância e a sustentabilidade das ações de treinamento, sinalizando quais competências têm um papel fundamental no longo prazo, assim como aquelas que possuem um caráter emergencial, visando adequações ao ambiente. O cumprimento das etapas metodológicas da ANT deve ser capaz de orientar a elaboração de uma estratégia de treinamento, normalmente consubstanciada em um plano de capacitação ou, conforme a literatura estratégica, uma estratégia de desenvolvimento humano e organizacional de curto e longo prazo (GRATTON, 1999). A falta de mecanismos de integração e adaptação da ANT a variáveis organizacionais tem sido uma lacuna significativa tanto do ponto de vista das variáveis que interferem no sucesso da atividade propriamente dita, quanto de variáveis que, ao serem negligenciadas, diminuem a capacidade de aderência das estratégias de treinamento elaboradas às necessidades organizacionais.

Nesse sentido, a integração sistêmica do ambiente às metodologias de ANT tem sido explorada por recentes trabalhos na área (IQBAL; KHAN, 2011). Trabalhos científicos nesse campo têm verificado que a efetividade do processo de ANT depende não só de sua aplicação técnica apurada, mas também de fatores como o contexto organizacional e perfil da força de trabalho. Nessa perspectiva, fatores ambientais, de natureza formal e informal, têm sido

apontados como relevantes para a consecução de processos efetivos de ANT. Do ponto de vista de aspectos ambientais, Ferreira (2009) apresenta um modelo abrangente de ANT no qual são inseridas variáveis do contexto organizacional e ambiental para subsídio das estratégias de capacitação. Iqbal e Khan (2011) ressaltam a relevância contexto político organizacional, demonstrando que a importância dada a ANT pelo corpo de funcionários e pela cúpula, em articulação com os interesses gerenciais são importantes antecedentes para o suporte à ANT na organização, a qual depende invariavelmente da sensibilização de seu público-alvo. Latham (1988) e Herold et al (2002) atestam pela importância de variáveis demográficas e psicológicas da força de trabalho, identificando a influência de variáveis como faixa etária, cargo e personalidade nos resultados da ANT.

O empreendimento de pesquisas visando o aperfeiçoamento do processo de ANT sinaliza na direção de sua caracterização teórica como um processo estratégico de forma mais evidente. Iqbal e Khan (2011) demonstram que o processo de ANT tem se desenvolvido cada vez mais no sentido de se tornar uma ferramenta de diagnóstico amplo, com a inclusão de análises de clima organizacional e perfil da força de trabalho. A inclusão da dimensão ambiental permitiria o monitoramento de tendências que orientem para uma atuação mais estratégica. Um dos pontos abordados é o estabelecimento de uma relação recursiva entre a estratégia organizacional e os resultados da ANT, na qual ambos são mutuamente considerados. Nesse sentido, a ANT, em sua versão ampla, parece ser o processo organizacional teoricamente responsável pela integração técnica do setor de gestão de pessoas à organização, não sendo, dessa forma, desconsiderada a integração política da unidade, apontada como relevante por diversos autores (e.g. BRANDL; POHLER, 2010; IQBAL; KHAN, 2011), tendo em vista que esta permite a utilização da competência técnica para a retroalimentação do sistema de elaboração estratégica organizacional.

Parte da literatura estratégica de gestão de pessoas considera processos como a ANT como sendo centrais para o alinhamento estratégico da unidade de gestão de pessoas (e.g. GRATTON, 1999) assim como para a atribuição de flexibilidade organizacional para lidar com necessidades emergentes (e.g. WRIGH; SNELL, 1998). Os avanços realizados no campo de TD&E direcionados à abordagem estratégica permitem que as atividades de treinamento sejam, dessa forma, integradas aos modelos de gestão estratégica de pessoas.

O desenvolvimento teórico da gestão estratégica de pessoas ocorre por meio de pesquisas que buscam explicar como ocorre a influência das práticas de gestão de pessoas na geração e renovação de competências organizacionais, no alcance de objetivos estratégicos e melhoria do desempenho organizacional (FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2011). Nesse

sentido, o desenvolvimento estratégico de pessoas integra como elemento fundamental modelos estratégicos mais amplos de gestão de pessoas (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995).

2.2 Abordagem estratégica da gestão de pessoas.

A abordagem estratégica de gestão de pessoas se delineou a partir da década de 1980, com o crescente reconhecimento da importância do impacto do capital humano na consecução de estratégias organizacionais, a ponto de considerá-lo uma vantagem competitiva (FISCHER, 2001; LACOMBE; TONELLI, 2001). Segundo Wright e McMahan (1992), o que diferencia a gestão estratégica de pessoas – GEP da gestão tradicional são dois aspectos de suas políticas: a integração vertical e a integração horizontal.

A integração vertical busca o alinhamento das práticas de gestão de pessoas – GP com os objetivos e estratégia organizacionais, sendo referido pela literatura como o grau de alinhamento estratégico (*strategic fit*). O segundo, a integração horizontal, implica na atuação coordenada das diversas funções de gestão de pessoas, tais como recrutamento e seleção, capacitação, gestão do desempenho e remuneração.

Para Ployhart e Moliterno (2011), o modelo estratégico de gestão de pessoas é melhor compreendido por meio de uma concepção multinível do capital humano, na medida em que as suas políticas e práticas tencionam projetar características do indivíduo, como conhecimentos, habilidades e atitudes, para a obtenção de resultados no nível organizacional, a exemplo da geração de competências organizacionais distintivas (PLOYHART; MOLITERNO, 2011). Nesse sentido, há uma diferença fundamental entre as abordagens tradicionais e a abordagem estratégica: o modelo tradicional mantém seu foco no nível do indivíduo, com o objetivo de prepará-lo e adequá-lo para o desempenho no cargo, assumindo essencialmente a função de regulação da capacidade laboral, com vistas a um desempenho humano regular e previsível (ROTHWELL; KAZANAS, 1991 apud GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995); a abordagem estratégica, de natureza sistêmica, volta-se para a gestão do capital humano, de forma planejada, integrada à estratégia organizacional e às contingências ambientais com foco na sobrevivência e competitividade organizacional no curto e no longo prazo (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995).

Conforme tal proposta estratégica, atualmente vigora a concepção de que não deve haver apenas a adequação passiva da área, mas a sua participação na definição da estratégia organizacional, de forma que a área de gestão de pessoas não deve se limitar a responder reativamente ao seu ambiente organizacional, e sim atuar proativamente neste, a partir de uma estratégia própria com foco em resultados de longo prazo (BROCKBANK; ULRICH, 2005; FISCHER, 2001; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; WRIGHT; McMAHAN, 1992). Apesar da retórica embutida nesses modelos, há suficiente controvérsia sobre a viabilidade da integração estratégica do setor de GP e a sua expressão na prática organizacional (BRANDL; POHLER, 2010; LACOMBE; TONELLI, 2001; LEGGE, 2005;). Investigações empíricas, nesse sentido têm demonstrado que diversos fatores externos e internos à organização condicionam adoção de modelos estratégicos pelas organizações (BRANDL; POHLER, 2010; LACOMBE; TONELLI, 2001; PAAUWE; BOON, 2009), sinalizando a necessidade de uma abordagem contingencial para a expressão de práticas de GEP (HORWITZ, 1999). Dessa forma, diversos são os autores que, sob diferentes perspectivas, indicaram condicionantes de naturezas mais formais como: estrutura, função e estratégia da organização, características e funções da força de trabalho e ambiente legal trabalhista (e.g. BREWSTER et al, 2006; DATTA; GUTHRIE; WRIGHT, 2005; DE PABLOS, 2004; FARNDALE et al, 2010; MULLER, 1999; McCRACKEN; WALLACE, 2000); até aqueles mais informais, a exemplo das culturas nacionais de trabalho e organizacionais, as redes informais e as percepções de atores organizacionais (e.g. BRANDL; POHLER, 2010; CODA et al, 2009; GOODERHAM; NORDHAUG; RINGDAL, 1999; TRUSS, 2003, 2008; TRUSS, 2009 apud BRANDL; POHLER, 2010).

Sumariamente, os resultados dessas pesquisas sugerem que a teoria sobre gestão de pessoas, por si só, não explica a multiplicidade de fatores que interferem na adoção desses modelos estratégicos, em razão das condições e formas de aplicação bastante específicas (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; COLBERT, 2004). Parte dessa lacuna teórica se deve ao pressuposto da racionalidade prevalente nas teorias de gestão estratégica de pessoas (LEGGE, 2005). Por exemplo, o principal fator de análise que caracteriza a existência da GEP, refere-se à inserção dessa atividade e de seu setor na elaboração da estratégia da organização e a existência formal de um plano estratégico com metas e objetivos explícitos (BROCKBANK; ULRICH, 2005; GOLDEN; RAMANUJAM, 1985 apud PAAUWE; BOON, 2009; GRATTON, 1999; WRIGHT; McMAHAN, 1992; WRIGHT; SNELL, 1998).

Nesse ínterim, boa parte dos estudos sobre a adoção da GEP em diversas organizações, demonstra que tal perspectiva racional, não é assumida de forma direta,

inequívoca, nem freqüente nas organizações (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; LEGGE, 2005; TORRACO; SWANSON, 1995). Muitos desses estudos, em razão da perspectiva teórica clássica na qual se baseiam, não constataam a natureza complexa e multidimensional do processo de elaboração estratégica, no qual fatores contingenciais permitem o alinhamento estratégico da gestão de pessoas sob variadas formas afora o planejamento formal (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; PAAUWEE; BOON, 2009; TORRACO; SWANSON, 1995). Entre as razões para tanto, se verifica que, na maior parte das vezes, a iniciativa de inserção do setor de gestão de pessoas no processo de formulação estratégica parte do próprio gestor da unidade, sob uma perspectiva de negociação (TRUSS, 2003), de integração política (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; DRORY; VIGODA-GADOT, 2010) e de construção da reputação e legitimidade do setor com junto a atores chave da organização (BRANDL; POHLER, 2010; FERRIS et al, 2007). Esse processo individual de construção do reposicionamento da gestão de pessoas remete a uma perspectiva processual, não planejada, na qual a GEP seria um modelo em consolidação nas organizações por meio da construção do consenso social (FERRIS et al, 2007). Essa perspectiva remete a diferentes processos de elaboração estratégica os quais escapam à modelagem normativo-prescritiva da GEP, que privilegia a abordagem clássica de estratégia como um processo formal, racional e deliberado (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; LEGGE, 2005; PAAUWE; BOON, 2009; WRIGHT; SNELL, 1998). Dessa forma, conforme Legge (2005), Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000) e Paauwe e Boon (2009), é necessária uma ampliação da concepção de estratégia para além do modelo clássico para que sejam consideradas diferentes dimensões de integração da atividade de gestão de pessoas ao processo de elaboração estratégica da organização.

2.2.1 Perspectivas paradigmáticas sobre o processo de elaboração estratégica.

A literatura apresenta diferentes concepções de estratégia que variam sob duas perspectivas, uma de que o processo estratégico é deliberado, planejado e outra de que este processo é emergente, focado na flexibilidade e competitividade organizacional para adequação imediata à dinâmica do ambiente (LEGGE, 2005; PAAUWE; BOON, 2009). A abordagem formal-sinóptica (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), ligada à perspectiva racional clássica, assevera que as estratégias são fruto de um processo de

planejamento em etapas no qual figuram os seguintes preceitos: avaliação das competências e capacidades organizacionais; avaliação das ameaças e oportunidades do ambiente; decisão sobre o escopo das atividades organizacionais; criação e comunicação de uma visão estratégica; e gerenciamento do processo de mudança na organização (MILLER, 1993 apud LEGGE, 2005).

A abordagem clássica de estratégia possui uma série de pressupostos que a definem como uma perspectiva formal-sinóptica do processo decisório. Sob essa perspectiva, define-se como pressuposto que a fase de planejamento e elaboração da estratégia é distinta e separada funcionalmente da etapa de implementação, cabendo às unidades de planejamento estratégico da organização estabelecerem, de forma centralizada, a estratégia de gestão de pessoas e supervisionarem a sua implementação pelas demais unidades de execução. A formulação da estratégia assume um fluxo *top-down*, unitarista em que há uma distinção entre os níveis de elaboração e execução da estratégia (LEGGE, 2005). A estratégia de “primeira-ordem” refere-se à estratégia organizacional de longo prazo, que aborda seu escopo de atuação, posicionamento no mercado, produtos e objetivos de negócio; a estratégia de “segunda-ordem”, por sua vez, lida com os processos internos, a estrutura, a hierarquia e a distribuição das atividades na organização; finalmente, a estratégia de “terceira-ordem” refere-se às estratégias específicas para as diferentes funções na organização, inclusive do setor de GP, voltadas para o suporte à estratégia organizacional (LEGGE, 2005). As conclusões desse modelo são de que há uma dependência dos níveis inferiores em relação aos níveis superiores, sendo que a estrutura hierárquica da organização será organizada conforme a estratégia principal. Dessa forma, a estratégia de gestão de pessoas decorrerá do processo de elaboração estratégica ao longo da hierarquia em conformidade com a estratégia organizacional, já que é uma estratégia de terceira-ordem (LEGGE, 2005).

Em oposição à abordagem formal-sinóptica clássica, aquela denominada de abordagem informal-incremental (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000) focaliza os elementos emergentes durante a implantação da estratégia organizacional. Um primeiro pressuposto é de que não é verossímil que um processo estratégico formal e previamente deliberado se concretize exatamente como foi concebido na prática, em função da racionalidade limitada dos atores diante da dinâmica instável do ambiente organizacional externo e interno (PAAUWE; BOON, 2009). Nessa perspectiva, a estratégia é um processo emergente formado pelo conjunto difuso de interesses de diversos *stakeholders*, internos e externos, além das influências oriundas da dinâmica do ambiente organizacional (PAAUWE; BOON, 2009). A estratégia é suscetível, portanto, a elementos técnicos não previstos, assim

como elementos simbólicos e políticos, como a cultura organizacional, os processos de negociação e a estrutura informal. Com base em Mintzberg (1978 *apud* BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), o resultado é um processo em que a estratégia intentada ou planejada, em um primeiro momento, é parcialmente implementada por meio de uma estratégia deliberada; esta, por sua vez, é alterada de forma incremental em função dos elementos emergentes e informais da organização, resultando no que seria a estratégia realizada, a qual pode diferir em larga medida do que fora concebido inicialmente. O Quadro 1 elucida as características-chave de cada uma das abordagens antes expostas.

CARACTERÍSTICAS-CHAVE	ABORDAGEM FORMAL-SINÓPTICA	ABORDAGEM INFORMAL-INCREMENTAL
Modelo de Organização	Ator Racional	Sistema sócio-político, coalizões, <i>garbage can</i>
Conceito de Estratégia	Plano deliberadamente formulado destinado à realização	Padrão interpretado de decisão e ação
Escopo de Ação	Planejamento Abrangente	Ação sobre problema singular e importante
Tomada de Decisão	Processo de planejamento formal	Informal
Autoridade Decisória	Alta Administração	Descentralizado
Processo Decisório	Processo sinóptico de etapas de planejamento	Processo iterativo com várias retroalimentações
Fases de Decisão	Divisão seqüencial de formulação e implementação da estratégia	Sem divisões; estratégia se desenvolve incrementalmente e se torna visível na sua implementação
Gerenciamento das Estratégias	Operacionalização do plano estratégico por meio da estrutura organizacional e de liderança	Gerenciamento simbólico e cultural, ideologias, visões e quadro geral

Quadro 1: Conceituações básicas de estratégia e gestão estratégica. Fonte: Adaptado de Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000).

Como demonstrado por Legge (2005), a principal questão levantada, portanto, se refere à relevância da participação formal do setor de GP na elaboração estratégica, uma vez que não se pode assumir que as fases formais de planejamento e elaboração estratégica representam o único ponto de influência nesse processo. A influência dos setores de GP pode ocorrer informalmente, exibindo uma falta de articulação formal das estratégias realizadas de GP com o planejamento estratégico organizacional, porém embutindo-as de forma implícita

nas decisões cotidianas (LEGGE, 2005), tendo em vista que parte das decisões estratégicas reais tem um caráter informal (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000).

Nesse sentido, a participação no processo de elaboração da estratégia pode ocorrer de forma direta ou indireta, envolvendo, respectivamente, a participação de membros e gestores do setor de GP no processo estratégico, ou por meio da influência sobre os atores-chave no processo decisório da organização (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). Sob outra perspectiva mais estrutural, ainda há a possibilidade de inserção estratégica do RH em razão de novas normas, programas e expectativas de natureza geral que podem embutir aspectos de GP no processo estratégico (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995). As diferentes formas de expressão de uma modalidade estratégica de GP são exibidas na Figura 3.

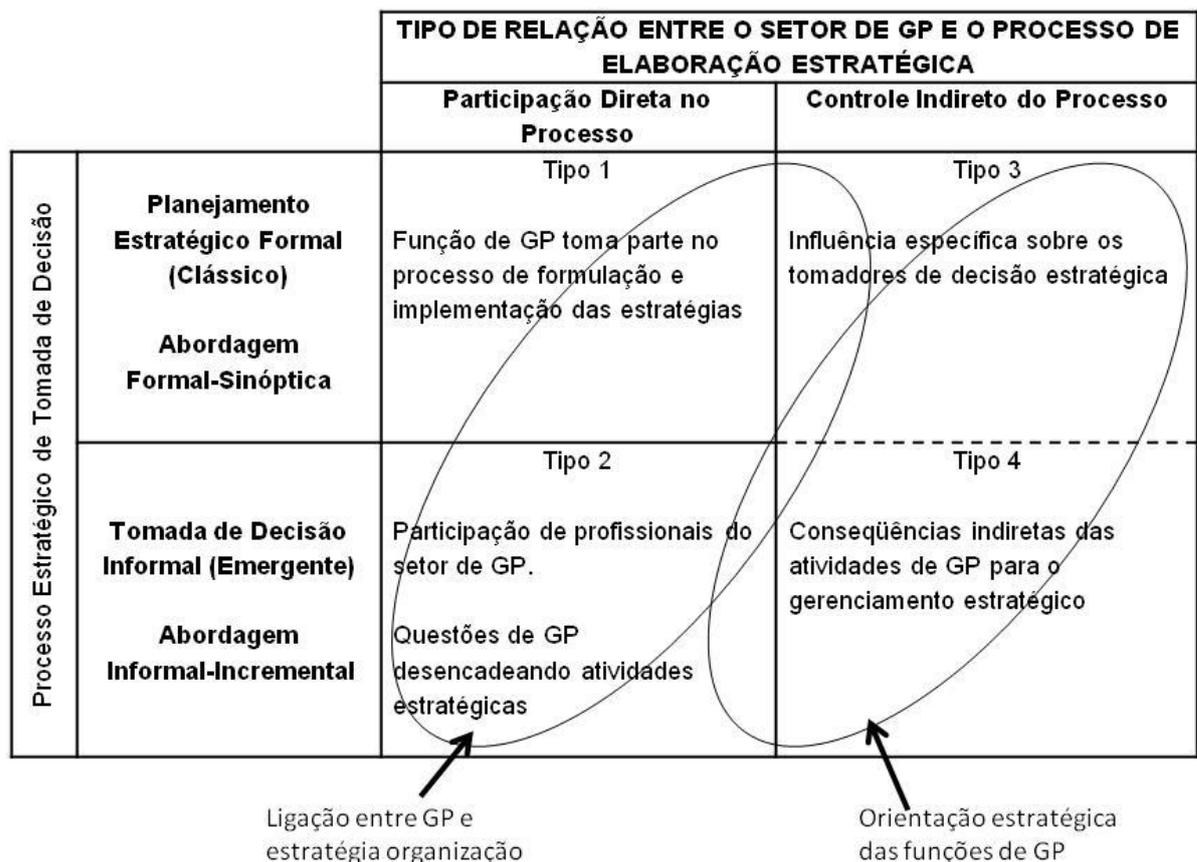


Figura 3: Participação do setor de gestão de pessoas no processo estratégico. Fonte: Adaptado de Elsik (1992) apud Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000)

A participação direta do setor de GP na formulação e implementação da Estratégia Organizacional caracteriza o Tipo 1 de participação no processo de elaboração estratégica. Esse é o modelo clássico de inserção estratégica em que o setor figura como especialista,

podendo atuar de duas maneiras: ao participar apenas da implantação da estratégia, figura como um provedor dos insumos e serviços necessários à consecução da estratégia; em um nível de participação na elaboração do planejamento, o setor possui o papel de fornecimento de informações gerenciais e prospectivas sobre o ambiente interno, envolvendo informações acerca do perfil e competências da força de trabalho, da capacidade gerencial e da cultura organizacional e sobre o ambiente externo que sejam relevantes para a gestão de pessoas, tais como tendências demográficas, surgimento de novas tecnologias, questões relativas ao mercado de trabalho e mudanças na legislação de pessoal (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995). As informações são fornecidas no sentido de que possam legar impacto nas estratégias, políticas e práticas de GP e, conseqüentemente, na estratégia organizacional (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; McCRAKEN; WALLACE, 2000).

Apesar da importância desse tipo de participação, o envolvimento da função de GP nas arenas informais de tomada de decisão (Tipo 2) também parece ser crucial. Sheehan (2005) demonstra que o posicionamento formal do setor de GP no planejamento estratégico pode ter um caráter apenas simbólico, podendo não ser suficiente para a efetiva inserção estratégica da área. Para tanto, segundo a autora, gestores e especialistas de GP devem ser capazes de conhecer, contribuir e efetivamente se comprometer com o negócio da organização e seus valores, permitindo a legitimação do setor ante a cúpula e gerentes de linha, com conseqüente aumento de sua inserção na estrutura de poder da organização (SHEEHAN, 2005). A consideração do setor de GP como atividade relevante no cotidiano organizacional permite a participação informal do setor no processo de execução estratégica, sob um aspecto consultivo ou colaborativo (SHEEHAN, 2005). Assim, a inserção dos profissionais do RH na rede informal de decisores-chave da organização (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), ou na sua estrutura de poder (SHEEHAN, 2005), permite a sua influência indireta em processos estratégicos, podendo, por esse meio, serem desencadeadas decisões estratégicas ligadas à função de GP sem a necessidade de sua explicitação em documentos ou participação em processos decisórios formais (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). Em conformidade com essa visão, Legge (2005) tece uma crítica aos modelos racionais de GEP, na qual afirma que, empiricamente, ao observar-se a inserção formal de gestores e profissionais de GP na arena de decisões estratégicas, estes se limitam a prestar informações, não tendo o poder para tomada de decisões definitivas, ou mesmo de influenciar o processo decisório com o posicionamento técnico da área.

As células envolvendo os Tipos 3 e 4 de participação indireta da função de GP nas decisões estratégicas não possuem uma delimitação clara. Referem-se à consideração pelos tomadores de decisão de aspectos das políticas e práticas de GP na elaboração da estratégia. Essa influência difusa está presente na cultura organizacional e nas práticas cotidianas que consideram em maior ou menor grau a importância da função de GP (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; SHEEHAN, 2005).

Para Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000), evidências do tipo de participação podem ser coletadas com base na identificação da existência de atribuição formal de poder decisório à função de GP, a exemplo da inclusão de gestores da área na cúpula organizacional, a participação de especialistas em decisões estratégicas ou a existência de uma estratégia deliberada de gestão de pessoas, executada com suporte da cúpula (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; TRUSS, 2008). Porém, a consideração da dimensão informal da participação estratégica da função de GP, revela a importância de seu envolvimento em processos políticos e culturais da organização, que complementam a dimensão formal das decisões (BRANDL; POHLER, 2010; LEGGE, 2005; SHEEHAN, 2005; TRUSS, 2003, 2008). Nessa linha, Ferris et al (2007) realizam uma ampla revisão de literatura sobre aspectos relacionados à reputação e legitimidade da unidade de gestão de pessoas na organização e relacionam tais elementos à gestão estratégica de pessoas.

2.2.2 Reputação e legitimidade de unidades de gestão de pessoas

A transição da gestão de pessoas de um papel tradicionalmente atribuído como um setor de processamento burocrático para uma atividade crítica para o alcance de objetivos organizacionais não tem sido objetivo de estudos que envolvem a dimensão informal e política das organizações (DRORY; VIGOTA-GADOT, 2010; FERRIS et al, 2007). Segundo os autores, há estudos que sugerem que a reputação das unidades de gestão de pessoas desempenha um papel fundamental para a ampliação de seu poder na organização, quando não estão à sua disposição instrumentos formais de decisão. A reputação pode ser definida como a estimativa de consistência ao longo do tempo de um atributo de uma entidade, sendo resultante das percepções coletivas acerca do histórico de transações mantidas com essa entidade (FERRIS et al, 2007). No entanto, a variável reputação é de difícil mensuração uma vez que se refere à avaliação dos resultados de transações sociais específicas ao contexto

organizacional, contingentes à percepção de seus variados *stakeholders* com interesses específicos sobre as atividades de gestão de pessoas. Nesse contexto, a obtenção pela unidade de gestão de pessoas de maior reputação dependerá da sua capacidade de atendimento das demandas e interesses dos diferentes *stakeholders*, os quais podem depender da unidade ou exercer controle sobre esta, em referência aos seus clientes internos e superiores hierárquicos. No entanto, conforme Ferris et al (2007), as interpretações que os diferentes *stakeholders* possuem sobre os resultados ou conduta desejáveis da unidade de gestão de pessoas podem ser distintas e mesmo, contraditórias. Nesse sentido é que a reputação e a integração política tornam-se processos complexos, multi-dimensionais e de difícil teorização e prescrição (FERRIS et al, 2007), em razão de sua permeabilidade às características culturais específicas de cada ambiente organizacional e mesmo do contexto cultural de cada país (DRORY; VIGODA-GADOT, 2010).

A abordagem da dimensão informal de inserção estratégica da atividade de gestão de pessoas, segundo Ferris et al (2007), também pode se basear na literatura referente à legitimidade organizacional, o qual possui convergência teórica com o conceito de reputação. No campo de estudos organizacionais o conceito de legitimidade tem como base as teorias neoinstitucionalistas e tem sido definido como a aceitação social de práticas organizacionais. A associação da unidade de gestão de pessoas à estratégia organizacional pode ser concebida como resultado da construção social na organização de um consenso acerca da legitimidade das práticas concebidas pelos modelos estratégicos (FERRIS et al, 2007). Para tanto, Galang et al (1999) apud Ferris et al (2007) explicam que três elementos devem estar presentes:

- 1) Legitimidade cognitiva: relativa a tornar as práticas de GP simbolicamente associadas aos interesses e objetivos dos diversos *stakeholders*. Uma das estratégias utilizada para a criação desse tipo de legitimidade, por exemplo, é a modificação da nomenclatura de processos de GP como forma de associá-los aos objetivos dos atores organizacionais (e.g. gestão de pessoas voltada para resultados)
- 2) Legitimidade normativa: que resulta das contribuições que a unidade de GP realiza para o aperfeiçoamento de normas, objetivos e estratégias organizacionais de forma a promover a percepção entre os *stakeholders* de sua capacidade de atuar estrategicamente na organização.
- 3) Legitimidade instrumental: que resulta da capacidade de atendimento das demandas dos diversos *stakeholders*, promovendo a percepção de que a

unidade oferece meios para o alcance de seus interesses e objetivos específicos.

Não obstante os processos de criação de legitimidade empreendidos pela unidade de gestão sejam de natureza simbólica, Galang et al (1999) apud Ferris et al (2007) estabelecem empiricamente uma relação na qual a maior capacidade das unidades de gestão de pessoas de se estabelecerem como um departamento relevante em suas organizações, resultava em maior acesso a recursos e conseqüente capacidade de atuação. Os autores concluem que a legitimidade das atividades de GP estabelece as bases para a geração de melhor reputação para a unidade. Na medida em que as unidades de gestão de pessoas raramente são posicionadas estrategicamente nas organizações e, em muitos casos, também destituídas de autoridade formal sobre seus processos, a dimensão informal torna-se a via de acesso às decisões estratégicas nas organizações (FERRIS et al, 2007).

Segundo Ferris et al (2007), as teorias modernas de gestão estratégica de pessoas partem do pressuposto de que, na medida em que as pessoas são consideradas como recursos essenciais para a competitividade organizacional, a atividade de gestão de pessoas passa a usufruir de maior autonomia e acesso a recursos nas organizações. Pressupostos como este demonstram as razões pelas quais os modelos de gestão estratégica se abstêm de explicar os processos políticos inerentes à transição entre um papel burocrático e estratégico de unidades de gestão de pessoas. De forma geral, ainda há pouca evidência do desempenho estratégico da função na maioria das organizações (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; GRATTON, 1999; LACOMBE; TONELLI, 2001; LEGGE, 2005; McCRACKEN; WALLACE, 2000; TRUSS, 2008) sendo essa constatação atribuída por alguns autores a questões relativas à legitimidade da área, ao debate sobre sua capacidade efetiva de contribuição para consecução de resultados organizacionais, tendo em vista sua tradicional reputação como unidade operacional (LEGGE, 2005). Segundo Drory e Vigota-Gadot (2007) as teorias de gestão de pessoas, e, em realidade, das teorias organizacionais de maneira geral, dedicam muitos poucos estudos ao campo de Políticas Organizacionais (*Organizational Politics – OP*), sendo esta, precisamente uma das lacunas teóricas criticadas nos modelos de gestão estratégica de pessoas e que permite o questionamento da relevância da vinculação estratégica formal, ante às características informais da organização (COLBERT, 2004; LEGGE, 2005). Ferris et al (2007) tem como principal objetivo de seu estudo teórico justamente buscar demonstrar como as teorias sobre reputação e legitimidade da atividade de gestão de pessoas necessitam de maior desenvolvimento teórico, na medida em que é uma

dimensão essencial para a explicação do desenvolvimento de unidades de gestão de pessoas no ambiente organizacional. O desenvolvimento teórico nesse campo também validaria constatações de que, no âmbito profissional, verifica-se que o comportamento dos profissionais de gestão de pessoas tende, aparentemente, a evitar o envolvimento na arena política da organização, da mesma forma em que não exhibe o desenvolvimento das competências profissionais e gerenciais necessárias para assumirem o novo papel estratégico (BROCKBANK; ULRICH, 2005; DA SILVA; BASQUES; FACCO, 2006; LEGGE, 2005; McCracken; WALLACE, 2000; SHEEHAN, 2005;).

Poucos modelos teóricos abordam a influência de fatores contingenciais informais, na transição e efetivação de um modelo estratégico de gestão de pessoas (TRUSS, 2008; SHEEHAN, 2005). Em muitos casos, a abordagem será feita por meio de diferentes modelos que enfatizam diferentes fatores relativos ao ambiente externo (e.g. WRIGHT; SNELL, 1998), ao ambiente interno (e.g. GRATTON, 2009) e às características e recursos do setor de GP (e.g. COLBERT, 2004) de maneira que a teoria se torna fragmentada (PAAUWE; BOON, 2009). Nesse sentido, para elaboração de um modelo abrangente de gestão estratégica de pessoas, diferentes modelos devem ser levados em consideração para elucidação de fatores ambientais externos e internos, assim como suas dimensões formal e informal.

2.3 Modelos estratégicos de gestão de pessoas

As abordagens das diferentes perspectivas de elaboração estratégica, formal-sinóptica e informal-incremental, permitiram o aperfeiçoamento da teoria de gestão estratégica de pessoas, com a inclusão de processos emergentes e informais de decisão conjuntamente à tradicional perspectiva de planejamento racional. Paauwe (2004) consolida as inovações teóricas de diferentes modelos e conclui que se tratam de aperfeiçoamentos aos modelos clássicos de GEP, de forma que aprofundam e especificam novos elementos que caracterizam a adequação das práticas de GP à estratégia organizacional. A lógica dos novos modelos se baseia na combinação do alinhamento estratégico de longo prazo, originalmente prescrito, com a capacidade de resposta à dinâmica do ambiente no curto prazo. Assim, segundo o autor, a caracterização de modelos contemporâneos de GEP se baseia em cinco elementos estrategicamente alinhados:

- a) Conteúdo: Até que ponto as práticas de RH realmente estão focadas no alcance dos objetivos organizacionais?
- b) Processo: Até que ponto a função de RH está envolvida no processo de formulação estratégica?
- c) Implementação: Até que ponto e em que sentido (*top-down/bottom-up*) os empregados estão envolvidos na implementação da estratégia?
- d) Adaptação: Quão favorável à mudança e quão proativo ou reativo os sistemas de RH são às mudanças no ambiente da organização?
- e) Agilidade: Quão rápida é a adaptação da organização às mudanças ambientais?

Segundo Paauwe (2004), os modelos clássicos de base racionalista GEP enfatizam duas dimensões principais: o conteúdo de suas práticas e a sua inserção no processo estratégico. As demais dimensões são decorrentes dos avanços no campo em relação à perspectiva informal-incremental de decisão. As perspectivas clássicas de GEP enfatizam, portanto, as dimensões conteúdo e processo, tendo se estabelecido fundamentalmente por meio de duas correntes: Harvard e Michigan (PAAUWE; BOON, 2009). Os modelos de gestão estratégica decorrentes da crítica aos modelos clássicos aperfeiçoarão a concepção de práticas de gestão de pessoas, com enfoque em seu conteúdo (e.g. GRATON, 1999), assim como buscarão inserir a dimensão relativa aos processos decisórios informais e emergentes, com enfoque na dimensão processual proposta (e.g. WRIGHT; SNELL, 1998). Para compreensão dessas abordagens contemporâneas serão apresentadas as principais críticas realizadas aos modelos clássicos.

2.3.1 Críticas aos modelos clássicos

O modelo de Harvard (BEER et al, 1984 apud PAAUWE; BOON, 2009) enfatiza simultaneamente as dimensões do conteúdo e do processo (PAAUWE; BOON, 2009). O aspecto do conteúdo é abordado por meio da prescrição de quais deveriam ser os resultados e consequências de longo prazo com a adoção do modelo estratégico para a organização. Sob o ponto de vista do processo estratégico, é prescrito o alinhamento de políticas e práticas de gestão de pessoas às expectativas organizacionais, sociais e individuais, alinhando-se à estratégia organizacional e ao interesse dos *stakeholders* de forma harmônica, por meio da construção de uma relação de diálogo e confiança, fundamentada na concepção humanizada

da força de trabalho da organização (LEGGE, 2005). A escola de Harvard, ao considerar a influência dos *stakeholders* no processo de elaboração estratégica enfatiza fatores situacionais para implementação do modelo como características da força de trabalho, filosofia da administração, estratégias de negócios, mercado de trabalho e sindicatos. Do ponto de vista de suas práticas, a adoção do modelo deve proporcionar efeitos imediatos em termos de comprometimento, competência, congruência e custo-eficácia do capital humano, e no longo prazo, proporcionar a satisfação dos empregados, efetividade organizacional e o bem-estar social (LACOMBE; TONELLI, 2001; PAAUWE; BOON, 2009).

A escola de Michigan, por meio de Fombrun et al (1984 apud BREWSTER et al 2000), estabelece uma visão mais voltada para os aspectos estruturais e funcionais das políticas e práticas de gestão de pessoas. Atendo-se à dimensão do conteúdo das práticas, prescreve a estrutura básica do que convencionou denominar de ciclo de recursos humanos (PAAUWE; BOON, 2009). Nesse ciclo, o desempenho estratégico do setor de GP é instrumental, visando a princípio a perspectiva racional econômica de contribuição às necessidades e objetivos organizacionais por meio do alinhamento estratégico (*strategic fit*) (LACOMBE; TONELLI, 2001). Tal alinhamento pressupõe a adequação das estruturas, políticas e práticas do sistema de GP à estratégia da organização e, sendo específico a cada contexto, tem como objetivo constituir-se em uma vantagem competitiva (FISCHER, 2001; LACOMBE; TONELLI, 2001).

As críticas acerca dos dois modelos são variadas. Paauwe e Boon (2009) expõem a concepção de que, além da perspectiva do conteúdo das práticas e do processo de elaboração estratégica, há a importância da mencionada dimensão relativa à capacidade de implementação da estratégia, argumentando-se que não basta o planejamento efetivo em gestão de pessoas, mas as condições e capacidades do ambiente organizacional para executá-lo. Essa dimensão considera que a implementação estratégica pode ser mais efetiva sob uma perspectiva pluralista, com a participação dos demais gestores e empregados na mudança cultural necessária à efetividade das novas práticas (PAAUWE; BOON, 2009).

Já Legge (2005), estabelece uma crítica à perspectiva racionalista, na qual os processos de elaboração da estratégia de gestão de pessoas pretendem, por um lado, abranger interesses de diversos *stakeholders*, de forma harmônica (Harvard), e, por outro, alinhar-se à estratégia organizacional, sob um ponto de vista linear e unitarista (Michigan). A autora enfatiza a complexidade do processo de elaboração estratégica, pouco condizente com uma concepção linear racional de forma que, de forma consoante à demonstrada posição de Ferris et al (2007), a complexidade dos interesses dos *stakeholders* e suas contradições são de difícil

harmonização pelo setor de GP no planejamento estratégico. Outro aspecto de crítica pela autora refere-se à ao fato de que a suposição do foco no longo prazo, focado no desenvolvimento competitivo do capital humano, entra em conflito com as exigências emergentes da dinâmica de mercado, que impõe uma ênfase no curto prazo e na busca de resultados imediatos, frustrando tentativas de consolidação de planos de longo prazo, como o desenvolvimento contínuo do capital humano (LEGGE, 2005; McCracken; WALLACE, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995).

A despeito das críticas, autores como Gratton (1999); Wright e Snell (1998) e Paauwe e Boon (2009) compreendem que é possível o desenvolvimento simultâneo de estratégias de curto e longo prazo para a gestão do capital humano, pressupondo a existência simultânea de uma dimensão formal (clássica) e informal (emergente) de elaboração estratégica, conforme exposto por Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000) e Sheehan (2005). Aqueles autores aperfeiçoam os modelos clássicos, buscando a consideração de processos emergentes de formulação estratégica, assim como uma visão mais aperfeiçoada do alinhamento estratégico, para além de seus pressupostos clássicos. Nessa perspectiva, as dimensões relativas à adaptação e agilidade definem com maior clareza os aspectos buscados por modelos estratégicos de gestão de pessoas que estejam orientados não somente para a estratégia organizacional (conteúdo e processo), mas também para a geração de maior capacidade de adaptação e resposta da organização às mudanças ambientais no curto prazo.

Nesse ínterim, diversos autores buscaram a concepção de modelos que integrassem ambas as perspectivas estratégicas, clássica e emergente. Gratton (1999) concebe a diferença de elaboração estratégica em termos de longo e curto prazo. A concepção proposta avança no sentido de integrar o alinhamento estratégico clássico às perspectivas incrementais, porém, segundo Paauwe e Boon (2009), Gratton (1999) ainda estabelece uma ênfase no conteúdo dos processos estratégicos para elaborar um modelo de GEP. Conforme mencionado, modelos que enfatizam essa dimensão tendem à prescrição de estruturas e práticas de GP. Assim, o modelo desenvolve uma caracterização teórica prescritiva de processos-chave, que concederiam um perfil estratégico à atividade de gestão de pessoas.

2.3.2 Conteúdo de processos estratégicos de gestão de pessoas

A arquitetura dos processos de gestão de pessoas é um elemento fundamental na composição da organização, possuindo a função de dotá-la de capacidade de mudança estratégica para a geração de vantagens competitivas e assegurar sua sobrevivência (GRATTON, 1999). Para alguns autores, a capacidade de transformação advém da habilidade de criar processos de GP que alinhem o comportamento dos indivíduos à estratégia organizacional (GRATTON, 1999; TORRACO; SWANSON, 1995; WRIGHT; SNELL, 1998). Para tanto, além da integração vertical, entre os processos e os objetivos organizacionais, e horizontal, entre os processos formando uma política coesa, há a integração temporal, na qual as práticas com enfoque no curto prazo são alinhadas a uma visão de longo prazo e às necessidades futuras da organização (GRATTON, 1999). A dimensão temporal dos processos é essencial para os processos de GP tendo em vista que seus resultados não são imediatos, podendo levar anos para que políticas de desenvolvimento de pessoas, por exemplo, gerem efeitos nos resultados organizacionais (GRATTON, 1999; McCRACKEN; WALLACE, 2000; PAAUWE; BOON, 2009; WRIGHT; SNELL, 1998). Nesse sentido, o setor de GP deve conciliar a capacidade de responder adequadamente às necessidades organizacionais de curto prazo com o desenvolvimento da força de trabalho visando o longo-prazo (GRATTON, 1999). Para cada perspectiva se concebe um grupo de processos-chave integrados, que por sua vez, são interligados por processos complementares de monitoramento de resultados. Essa abordagem prescritiva de processos está presente em outros autores, os quais, em geral, na perspectiva de conteúdo das políticas e práticas de GP, dentre as quais a gestão por competências, vão ao encontro das posições apresentadas por Gratton (2009) (e.g. BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; DUTRA, 2004; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; McCRACKEN; WALLACE, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995; WRIGHT; SNELL, 1998).

A perspectiva, ou ciclo de curto-prazo (GRATTON, 1999) consiste no atendimento de necessidades organizacionais no período anual e tem como princípio, promover o direcionamento do comportamento humano e seu alinhamento com as estratégias emergentes da organização. Para tanto, quatro processos formam um ciclo coerente de atividades a serem desenvolvidas pelo setor de gestão de pessoas:

- 1) Definição de Objetivos: consiste no desdobramento de objetivos organizacionais e setoriais em objetivos individuais, comunicados de forma clara e objetiva,

permitindo a atribuição da responsabilidade aos indivíduos pela execução da estratégia organizacional.

- 2) Métricas de Desempenho: A mensuração de desempenho é essencial quando os objetivos estratégicos são definidos no nível dos indivíduos e das equipes. Os critérios de desempenho devem ser claros e mensurados de forma fidedigna, englobando não somente critérios financeiros, mas também medidas qualitativas, como satisfação do cliente, motivação e lacunas de competências. O objetivo das métricas qualitativas visa orientar ações posteriores de melhoria e adequação de desempenho individual no trabalho.
- 3) Recompensas: consiste no reforço dos comportamentos considerados produtivos e alinhados aos interesses das empresas, por meio de processos de recompensa e benefícios.
- 4) Treinamento de curto-prazo: um aspecto-chave para consecução de estratégias emergentes e de curto prazo é a capacidade de desenvolver rapidamente novas competências (GRATTON, 1999; TORRACO; SWANSON, 1995). A ênfase dessa atividade não se refere apenas à resposta rápida a demandas de treinamento, mas à capacidade de monitoramento dessas necessidades, de sistematização e planejamento de programas de desenvolvimento e sua avaliação, face aos resultados organizacionais. Aliada à gestão do desempenho, prevista nos três processos anteriores, permite-se a elaboração de trilhas individuais de treinamento para o desenvolvimento permanente do indivíduo. A consequência dessa abordagem é a possibilidade particularização do planejamento de ações de treinamento (DUTRA, 2004) tornando o planejamento da aprendizagem individual uma responsabilidade compartilhada entre a organização, o setor de GP, as unidades de linha e o próprio indivíduo (CARVALHO, 2009; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995).

As atividades de curto-prazo, sob essa perspectiva pouco têm a acrescentar à literatura tradicional de recursos humanos (GRATTON, 1999). Porém, alguns autores (e.g. McCracken; WALLACE, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995) argumentam que a prevalência da perspectiva de curto-prazo nas estratégias organizacionais modernas torna a atuação operacional do setor de GP muito mais concentrada na perspectiva de adaptação imediata do que no planejamento de longo prazo, resultando inclusive que, empiricamente, a concepção de uma atuação estratégica de gestão de pessoas não se relacione com a sua

participação em planejamentos de longo prazo, mas na sua incorporação no processo decisório da organização, por meio da devolução da atividade de desenvolvimento de pessoas aos gerentes de linha (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; McCRACKEN; WALLACE, 2000).

Essa perspectiva se coaduna, em parte, com o que Sheehan (2005) expõe de que a consideração do setor de GP como atividade relevante no cotidiano organizacional permite a participação informal do setor no processo de execução estratégica, sob um aspecto consultivo ou colaborativo (SHEEHAN, 2005). Não obstante esse debate, já exposto anteriormente, os modelos teóricos enfatizam a perspectiva de longo-prazo, sendo a ênfase em uma das perspectivas, curto ou longo prazo, uma contingência específica ao ambiente de negócios da organização (TORRACO; SWANSON, 1995), não eliminando sua validade teórico-empírica (WRIGHT; SNELL, 1998).

Sendo assim, processos de longo-prazo são mais complexos e menos comuns na literatura prescritiva. Seu foco está no planejamento da força de trabalho e na substituição do foco imediatista por um foco mais abrangente, visando à criação de vantagens competitivas sustentáveis que dêem suporte à visão de futuro da organização. Nesse sentido, a gestão estratégica de pessoas potencializa a capacidade de transformação da organização (GRATTON, 1999). Os processos descritos se referem não somente a procedimentos, mas também a filosofias e diretrizes de gestão de pessoas, de forma que o ciclo de longo-prazo compreende, basicamente, os seguintes processos:

- 1) Desenvolvimento de lideranças: consiste no grupo de processos voltados para o conhecimento dos perfis de liderança requeridos pela organização e para a identificação e desenvolvimento de funcionários que apresentem potencial para exercício dessas posições. A efetivação desse processo se baseia na existência de uma estrutura de carreiras e no monitoramento dos perfis de competências que subsidie decisões de promoção a cargos de chefia e de sucessão em posições estratégicas na organização (GRATTON, 1999; HORWITZ, 1999).
- 2) Desenvolvimento da força de trabalho: o grupo de processos referentes ao desenvolvimento da força de trabalho se difere em complexidade da perspectiva de treinamento de curto-prazo. A premissa desse processo desloca-se do enfoque de adequação de competências a estratégias emergentes e se volta para a criação de vantagem competitiva pelo desenvolvimento e aproveitamento da gama de conhecimentos tácitos e especializados da força de trabalho (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; GRATTON, 1999; WRIGHT; SNELL, 1998). Nesse

sentido, dois processos complementam a atividade de desenvolvimento de pessoas: a previsão das necessidades futuras de capital humano e a articulação do desenvolvimento com as perspectivas de carreira e oportunidades de crescimento na organização (GRATTON, 1995; DUTRA, 2004). O objetivo dessa integração horizontal é proporcionar o alinhamento entre interesses organizacionais (necessidades e objetivos futuros) e individuais (oportunidades de crescimento) potencializando o seu alinhamento e a consolidação de um contrato psicológico. Porém, comenta Gratton (1999) que essa perspectiva de criação de um ambiente favorável à aprendizagem de longo prazo pode ser prejudicada pelo foco no curto-prazo, normalmente praticado pelas organizações modernas (GRATTON, 1999; LEGGE, 2005; McCRACKEN; WALLACE, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995).

- 3) Desenvolvimento organizacional: o foco no desenvolvimento de competências, motivação e comprometimento individuais são aspectos centrais de atuação da GEP para possibilitar a capacidade de transformação da organização. Nesse sentido, o desenvolvimento organizacional é potencializado pela habilidade de conhecer e gerenciar o capital humano, tornando-o adaptável às mudanças necessárias à organização (GRATTON, 1999; WRIGHT; SNELL, 1998).

De forma complementar aos processos de curto e longo prazo da GEP, uma terceira categoria de processos realiza o monitoramento da força de trabalho e viabiliza integração entre os dois grupos originais. Os processos de *feedback* ou de redirecionamento permitem a adaptação constante dos processos básicos às necessidades organizacionais e à dinâmica do ambiente. Para que a função de gestão de pessoas desempenhe efetivamente um papel estratégico, os seguintes processos devem ser operacionalizados:

- 1) Monitoramento de tendências para a gestão de pessoas: um grupo de processos deve se voltar para a compreensão das implicações de fatores demográficos, socioculturais, políticos e legais para as estratégias de curto e longo prazo de gestão de pessoas na organização. O modelo estratégico prevê a inserção dessas informações no planejamento estratégico organizacional, como análise de oportunidades e ameaças.
- 2) Análises de lacunas de capital humano (*Gap Analysis*): para Gratton (1999), a análise de lacunas tem como objetivo detectar as deficiências da organização em termos de recursos humanos, para alcance de seus objetivos. A análise se detém

sobre as necessidades futuras da organização e a capacidade do capital humano atual, possibilitando a integração do planejamento da força de trabalho ao planejamento estratégico organizacional (GRATTON, 1999). Cabe notar a operacionalização e prescrição dessa atividade sob a perspectiva da gestão por competências (DUTRA, 2004), na qual o mapeamento de competências é a ferramenta de pesquisa responsável pela determinação desta lacuna (BRANDÃO; BARHY, 2005).

- 3) Elaboração de estratégia de pessoal: A transição de uma perspectiva imediatista e reativa somente é possível com a criação de processos que permitam a identificação das necessidades futuras da organização (GRATTON, 1999). Gratton (1999) explicita que a prescrição desse grupo de processos é de difícil consecução em razão de sua especificidade organizacional. Garavan, Costine e Heraty (1995) fornecem alguns pressupostos básicos da organização que condicionam a existência de um planejamento de desenvolvimento de pessoas. Primeiramente, pressupõe-se a existência de uma estratégia organizacional principal, que oriente a elaboração de planos de desenvolvimento em uma perspectiva de fluxo *top-down*. Também se pressupõe a existência de uma integração global dos diversos processos estratégicos na organização de forma que a integração do plano de desenvolvimento implique em sua compatibilidade com a totalidade da organização. Nesse sentido, para Gratton (1999), o processo de elaboração estratégica de pessoal é difuso na organização e compartilhado, compreendendo a integração de gerentes de linha que monitoram as necessidades de capital humano em suas áreas. Em tese, o setor de GP deve sistematizar essa análise (*gap analysis*) e consolidar essas informações para elaboração de um plano integrado para a organização (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995).

Por fim, Gratton (1999) propõe um “mapa” de processos estratégicos de gestão de pessoas, no sentido de se conceber teoricamente quais as principais práticas que caracterizam o modelo estratégico e quais seus aspectos em termos de grau de integração vertical, horizontal e temporal. O modelo elaborado pela autora é exposto na Figura 4, e evidencia a separação dos ciclos temporais, ajustados por meio da análise de lacunas, que visa adequar as capacidades atuais, monitoradas em uma perspectiva de curto prazo, às necessidades futuras, definidas pela estratégia de pessoal e pela estratégia organizacional, que vincula todo o sistema (GRATTON, 1999).

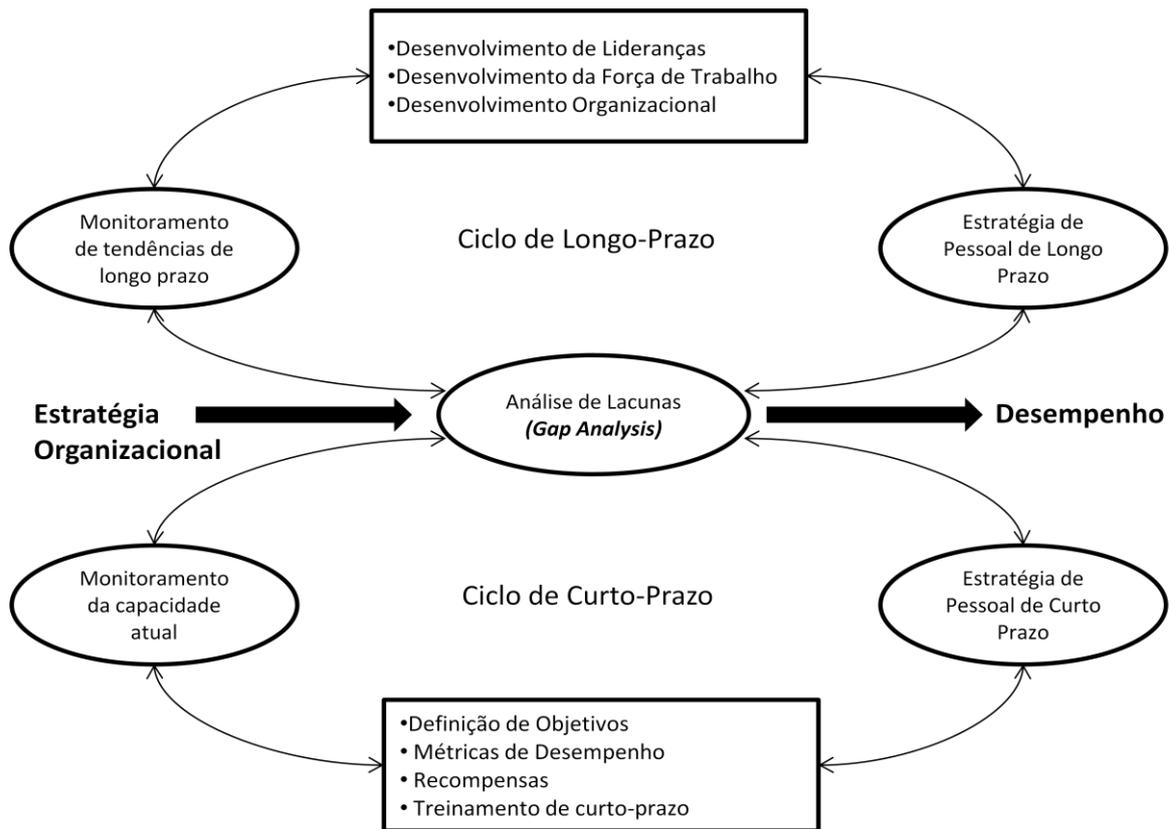


Figura 4: Mapa de Processos de Pessoal. Fonte: Adaptado de Gratton (1999).

Conforme classificação de Paauwe e Boon (2009), essa abordagem se detém no conteúdo das práticas e na perspectiva clássica de estratégia, uma vez que se concebe que as estratégias de pessoal são desdobramentos da estratégia organizacional principal, em um modelo de elaboração sequencial, em cascata (GRATTON, 1999; LEGGE, 2005). Sendo assim, Gratton (1999), fornecem um amplo panorama de caracterização de processos de GEP e operacionaliza o caráter estratégico em termos de força do vínculo estratégico, que pode variar entre fraco e forte, condicionando o perfil das práticas. Ao aplicar o modelo em diversas organizações, a autora atesta que o modelo é apenas parcialmente verificado na realidade, e que há um predomínio de maior foco estratégico no curto-prazo na maioria das organizações de grande porte. Nesse sentido, a autora levanta questões acerca dos fatores ambientais internos e externos que condicionam a adoção do modelo, quais as características e capacidades desenvolvidas pelas organizações após a sua adoção, além de propor uma discussão acerca da diferença entre a retórica organizacional e as suas práticas efetivas. Conforme Sheehan (2005) e Legge (2005), a existência de um modelo de GEP pode ter caráter apenas simbólico na organização.

De forma complementar a Gratton (1999), Wright e Snell (1998) apresentam um modelo em que se abordam aspectos de longo e curto prazo, apresentados por Gratton (1999), porém inseridas em uma perspectiva de integração teórica das dimensões clássica e emergente de estratégia. Os autores estabelecem uma distinção mais clara entre dois objetivos complementares da gestão estratégica de pessoas: alinhamento estratégico e flexibilidade organizacional. Nesse ínterim, o conceito de flexibilidade torna as dimensões relativas à implementação, adaptação e agilidade mais evidentes como elementos integrantes de modelos de GEP.

2.3.3 Modelo estratégico de alinhamento e flexibilidade de gestão de pessoas

Wright e Snell (1998) buscam um modelo consolidado de gestão estratégica de pessoas que complemente os princípios clássicos de integração vertical e horizontal com a necessidade de criação de maior capacidade adaptativa do capital humano, referida por meio do conceito de flexibilidade. Os autores explicam, de forma semelhante a Paauwe e Boon (2009) e Legge (2005) que há certa oposição entre a noção de adequação estratégica e flexibilidade adaptativa, de forma que a atividade organizacional promoveria um foco estratégico em prejuízo do outro. Nessa perspectiva haveria uma determinação da estratégia conforme o grau de previsibilidade ou dinamicidade do ambiente organizacional. Os autores apresentam, assim, um modelo teórico integrado no qual acreditam não ser necessária a oposição dessas abordagens. O argumento é de que são elementos completamente diferentes, sendo o alinhamento estratégico um estado estrutural, temporalmente pontual, em que há correspondência entre estruturas de GP e a estratégia organizacional e a flexibilidade seria um traço, mais ou menos permanente, que se refere a um conjunto de práticas que permitem a rápida adaptação organizacional (WRIGHT; SNELL, 1998). O ideal, portanto, é o desenvolvimento de ambos os elementos, de forma a caracterizar a atuação estratégica da GP.

Para análise do alinhamento estratégico, três variáveis conceituais, comumente utilizadas na literatura são analisadas: as práticas de gestão de pessoas; os conhecimentos e habilidades dos funcionários e; os seus comportamentos (WRIGHT; SNELL, 1998). Sob a perspectiva clássica, o alinhamento estratégico pressupõe que as organizações devam dispor de escolhas estratégicas para a modelagem de seus processos de gestão de pessoas conforme sua estratégia, de forma a desenvolverem perfis profissionais adequados às suas necessidades.

A dimensão da flexibilidade representa uma inovação em relação à teoria clássica, porém sua ocorrência não é tão evidente em processos formais quanto a perspectiva do alinhamento estratégico (WRIGHT; SNELL, 1998). As três variáveis conceituais citadas são mantidas, como variáveis fundamentais da GEP, porém a sua dimensão de análise se volta para o respectivo grau de flexibilidade. Baseado em outros autores, Wright e Snell (1998) apresentam duas formas de flexibilidade genéricas: a flexibilidade de recursos (*resource flexibility*), que representa o quanto determinado recurso pode ser aplicado em diferentes situações; e a flexibilidade de coordenação (*coordination flexibility*), na qual a estrutura dos processos pode ser facilmente modificada de forma a se compatibilizar com diferentes recursos, ou gerar diferentes resultados. Ambas as perspectivas são conceitos de flexibilidade acerca dos meios de produção, aplicando-se ambas à gestão do capital humano e aos processos de gestão de pessoas. O objetivo da função estratégica de pessoas, nesse caso, torna-se: 1) desenvolver sistemas de GP que podem ser facilmente modificados e adaptados; 2) desenvolver uma base de capital humano com uma ampla gama de conhecimentos e habilidades; 3) promover a flexibilidade comportamental entre os funcionários. Os objetivos de cada dimensão com relação às variáveis estão representados no Quadro 2.

Dimensão	Foco	Concepção	Práticas de Gestão de Pessoas	Conhecimentos e Habilidades	Comportamentos
Alinhamento Estratégico	Longo Prazo	Planejada e Racional	Orientação de práticas de gestão de pessoas aos objetivos organizacionais	Desenvolvimento de conhecimentos e habilidades previstos na estratégia	Comportamentos desejados para aplicação da estratégia (<i>role behaviors</i>)
Flexibilidade de Recursos	Curto Prazo	Adaptativa Emergente	Aplicabilidade da prática em diferentes situações e funcionários (Versatilidade)	Variedade de conhecimentos e habilidades por pessoa, com alta capacidade de aprendizagem	Variedade de comportamentos para lidar com situações imprevistas e problemas
Flexibilidade de Coordenação	Curto Prazo	Adaptativa Emergente	Possibilidade de mudança rápida de políticas e práticas de gestão de pessoas (Flexibilidade)	Capacidade de captação e alocação ágil do capital intelectual dentro da organização	Comportamentos diversificados e multiplicidade de pontos de vista

Quadro 2: Dimensões e variáveis de análise características do modelo estratégico de gestão de pessoas.
Fonte: Elaborado com base em Wright e Snell (1998)

As práticas de gestão de pessoas em um modelo estratégico, além de contribuírem para a estratégia organizacional, por meio da formação de perfis profissionais adequados (CHAs), devem possuir flexibilidade para ajustar-se a diferentes situações, conforme as necessidades organizacionais (WRIGHT; SNELL, 1998). As práticas e processos de GP são elementos desenvolvidos sob a perspectiva de obtenção de vantagem competitiva (GRATTON, 1999) e que tem maior valor estratégico quando, ao atuar sobre os recursos humanos, atribuem à força de trabalho a flexibilidade para adaptarem-se a diferentes situações (WRIGHT; SNELL, 1998). As práticas de gestão de pessoas, voltadas para a influência do desempenho humano na organização (GRATTON, 1999), devem possuir o grau de diversidade adequado para definir os comportamentos requeridos por diferentes unidades de negócio, carreiras e perfis profissionais, podendo ser adaptáveis ao nível do indivíduo. Sob essa perspectiva, compreende-se que essas práticas possuem flexibilidade de recurso. Avaliações de desempenho são um exemplo de práticas que podem ser rígidas, ao utilizar critérios universais de avaliação, ou flexíveis, ao individualizá-la por meio, por exemplo, de planos de trabalho (WRIGHT; SNELL, 1998).

Sob o ponto de vista da flexibilidade de coordenação, as práticas devem ser capazes também de serem modificadas em sua estrutura, sem sofrer com a pressão por estabilidade ou observância normativa, típica de ambientes burocráticos e de forte institucionalização. O objetivo de manter as práticas flexíveis do ponto de vista coordenativo visa ampliar o controle dos gestores sobre o conteúdo dessas práticas para sua rápida adequação conforme as estratégias emergentes (WRIGHT; SNELL, 1998), expressando também a capacidade de transformação e responsividade do setor de gestão de pessoas ante as pressões ambientais (GRATTON, 1999).

Conhecimento e habilidades, como recurso organizacional, são flexíveis na medida em que são abrangentes e variados, permitindo que um mesmo funcionário possa trabalhar em diferentes atribuições. No entanto, tal flexibilidade é efetivada caso haja flexibilidade coordenativa, a qual, nesse caso, se refere à rápida movimentação e alocação dos funcionários, possuidores de conhecimentos e habilidades tidas como necessárias, nos processos nos quais são demandadas. Tal perspectiva permite à organização a adoção com maior rapidez de uma variedade de estratégias em resposta à dinâmica de seu ambiente (WRIGHT; SNELL, 1998).

Por sua vez, a variável que versa sobre o repertório de comportamentos dos funcionários também é concebida como passível de flexibilização. Os comportamentos, na perspectiva de recursos, devem expressar certa heterogeneidade de posturas, estilos de

trabalho e de liderança entre funcionários. Sob a perspectiva coordenativa, deve haver liberdade de aplicação desses repertórios de forma efetiva, em posições gerenciais ou participação de equipes, que necessitem de repertórios atitudinais específicos (e.g. perfil voltado para inovação, solução de problemas, regulação normativa, etc.) (WRIGHT; SNELL, 1998)

Por fim, o sistema de gestão estratégica de pessoas, sob a perspectiva da flexibilidade de conhecimentos, habilidades e comportamentos, deve estar organizado de forma que: 1) permita a aprendizagem dos funcionários para que esses busquem habitualmente o desenvolvimento de múltiplas competências para aplicações futuras e; 2) crie um ambiente adequado para a expressão de múltiplas competências, de forma que os funcionários possuam autonomia para mobilizá-las em resposta às contingências ambientais (WRIGHT; SNELL, 1998). A organização desse sistema, com vistas à flexibilidade organizacional, não entra em conflito com o sistema formal-sinóptico (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), o qual se volta para o planejamento de longo prazo da força de trabalho, ao contrário, integra-o na medida em que a manutenção de uma estrutura flexível para aproveitamento do capital humano é parte das atividades de planejamento de gestão de pessoas, vinculado aos objetivos organizacionais (WRIGHT. SNELL, 1998). A apresentação total do modelo está evidenciada na Figura 5.

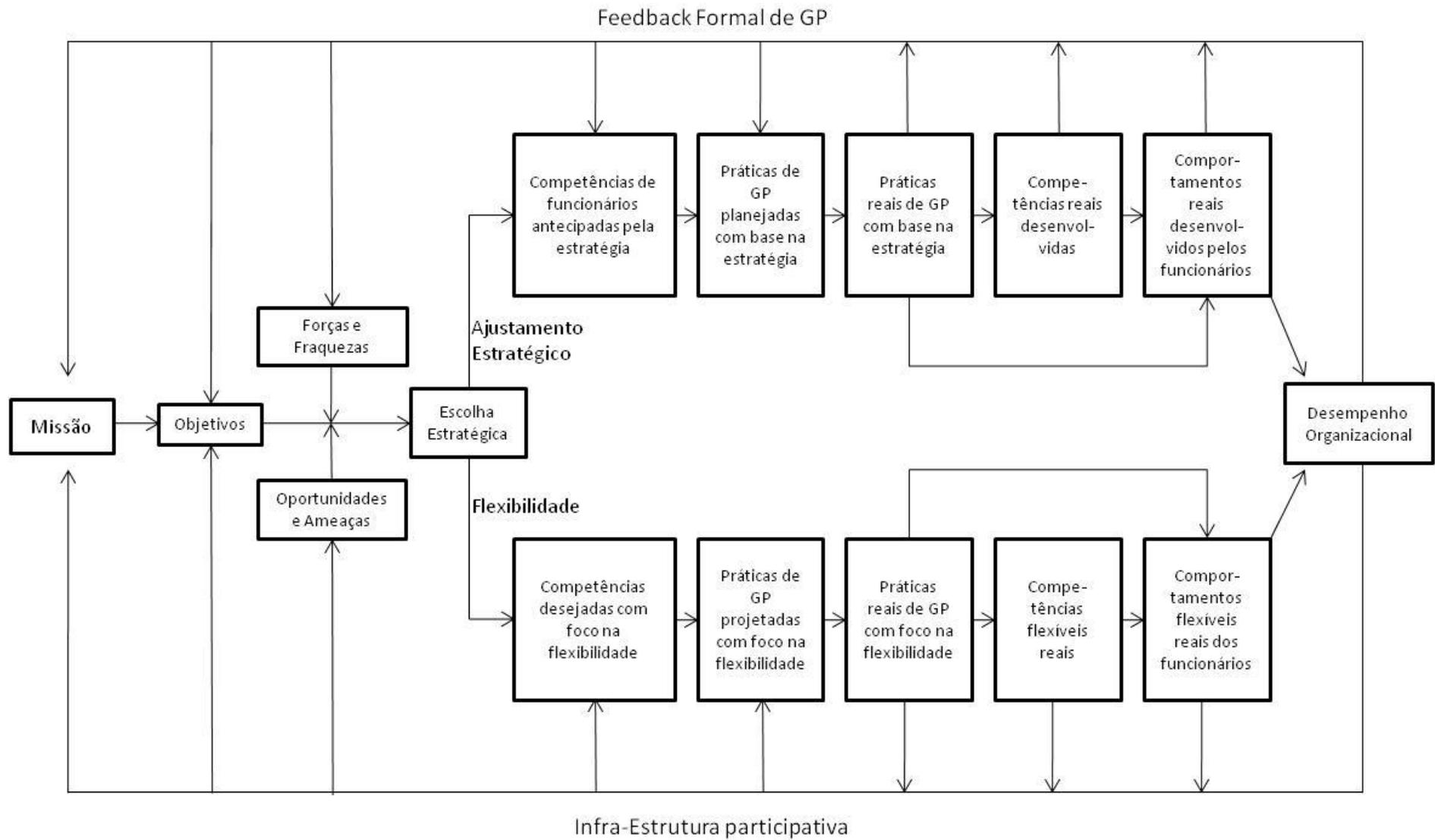


Figura 5: Modelo estratégico de alinhamento e flexibilidade de gestão de pessoas. Fonte: Adaptado de Wright e Snell (1998)

Conforme o modelo, o processo de elaboração estratégica possui uma perspectiva formal, no qual os resultados das estratégias de gestão de pessoas retroalimentam o processo decisório estratégico como um todo, assim como possui uma perspectiva dinâmica concebida como infra-estrutura participativa. O foco na flexibilidade enseja um fluxo dinâmico de comunicação entre funcionários e gerência como forma de monitoramento do ambiente organizacional. Nesse sentido a infra-estrutura participativa se refere aos canais de informação e tomada de decisão cotidianos e informais pelos quais os aspectos emergentes do ambiente organizacional são trazidos ao conhecimento de gerentes. Nesse ínterim, a resposta ao ambiente recorre aos graus de flexibilidade organizacional para elaboração de estratégias emergentes (WRIGHT; SNELL, 1998).

O modelo integrativo de Wright e Snell (1998) elabora uma nova dimensão de contribuição estratégica das práticas de GP, para além do modelo clássico, por meio da geração de maior flexibilidade à organização. A dupla função da gestão estratégica de pessoas (alinhamento estratégico e flexibilidade) combina os modelos de elaboração estratégica clássico e emergente. No entanto, os autores reconhecem as limitações da perspectiva racional, ao considerar a diferença entre estratégia planejada e estratégia realizada, havendo uma lacuna entre as intenções dos atores organizacionais e os resultados reais de suas estratégias. Ademais, argumentam que a perspectiva racional de ajuste estratégico gera pressupostos de difícil consecução na realidade: de que os gestores tenham conhecimento de todas as necessidades da organização em termos de capital humano; de que haja grande controle sobre todos os processos de GP para sua adequação e especificação precisa; e que o ambiente é estável o suficiente para a implementação bem sucedida de uma estratégia projetada no futuro (WRIGHT; SNELL, 1998). Em razão desses pressupostos, argumenta-se que um efetivo alinhamento estratégico é de difícil consecução em organizações modernas, de forma que, com base em outros autores, propõe-se que a função de GP participe do planejamento estratégico sob uma perspectiva inversa, na qual a capacidade do capital humano monitorado pelo setor de GP seja fator condicionante no processo de elaboração estratégica (WRIGHT; SNELL, 1998). Nessa perspectiva, um sistema estratégico de gestão de pessoas se coadunaria com a abordagem de capacidades dinâmicas da organização, na qual a atividade de gestão de pessoas seria responsável pela prontidão e adequação das competências do capital humano para a adequação da organização às mudanças em seu ambiente (PLOYHART; MOLITERNO, 2011; WRIGHT; SNELL, 1998).

Assim, a atividade de desenvolvimento de pessoas influencia a estratégia organizacional e permite uma atuação proativa do setor de GP na organização (WRIGHT;

McMAHAN, 1992). As práticas de desenvolvimento transcendem o foco no nível do indivíduo de prepará-lo e adequá-lo para o desempenho regular no cargo (ROTHWELL; KAZANAS, 1991 apud GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995), e adquirem um foco sistêmico na medida em que promovem o alinhamento entre o ambiente, a estratégia organizacional e o desenvolvimento de competências individuais para o alcance dos objetivos organizacionais (GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; TORRACO; SWANSON, 1995).

Por outro lado, enquanto a perspectiva formal-sinóptica busca o alinhamento de competências sob uma perspectiva racional de prospecção dos ambientes interno e externo, a perspectiva informal-incremental se fundamentará, na literatura estratégica, no conceito de capacidades dinâmicas na organização, na qual se busca a adequação constante da organização ao seu ambiente. Uma das formas percebidas de viabilização da capacidade dinâmica organizacional é por meio da capacidade do sistema de gestão de pessoas de desenvolver competências flexíveis de sua força de trabalho, preparando-a para rápidas adaptações de atividade e reação a mudanças ambientais. Nesse sentido, a integração e a rápida comunicação entre as unidades organizacionais, por meio de parcerias estratégicas, é que se torna fator fundamental para que as informações acerca de necessidades emergentes cheguem ao setor de gestão de pessoas. Dessa forma a unidade pode atuar por meio da detecção dos perfis de competência a serem ajustados para uma rápida resposta ao ambiente em constante mudança. Garavan, Costine e Heraty (1995) e McCracken e Wallace (2000) apresentam um modelo teórico que diferencia o perfil da atividade de desenvolvimento entre um padrão reativo e um padrão estratégico, estabelecendo um foco na dimensão do processo, em que se considera o grau de influência da unidade de GP no processo decisório estratégico, conforme proposta por Paauwe (2004). Os autores terminam por harmonizar pressupostos formais-sinópticos e informais-incrementais, assim como os requisitos de conteúdo das práticas de desenvolvimento e de participação da unidade de gestão de pessoas no processo decisório, conforme a Figura 6.

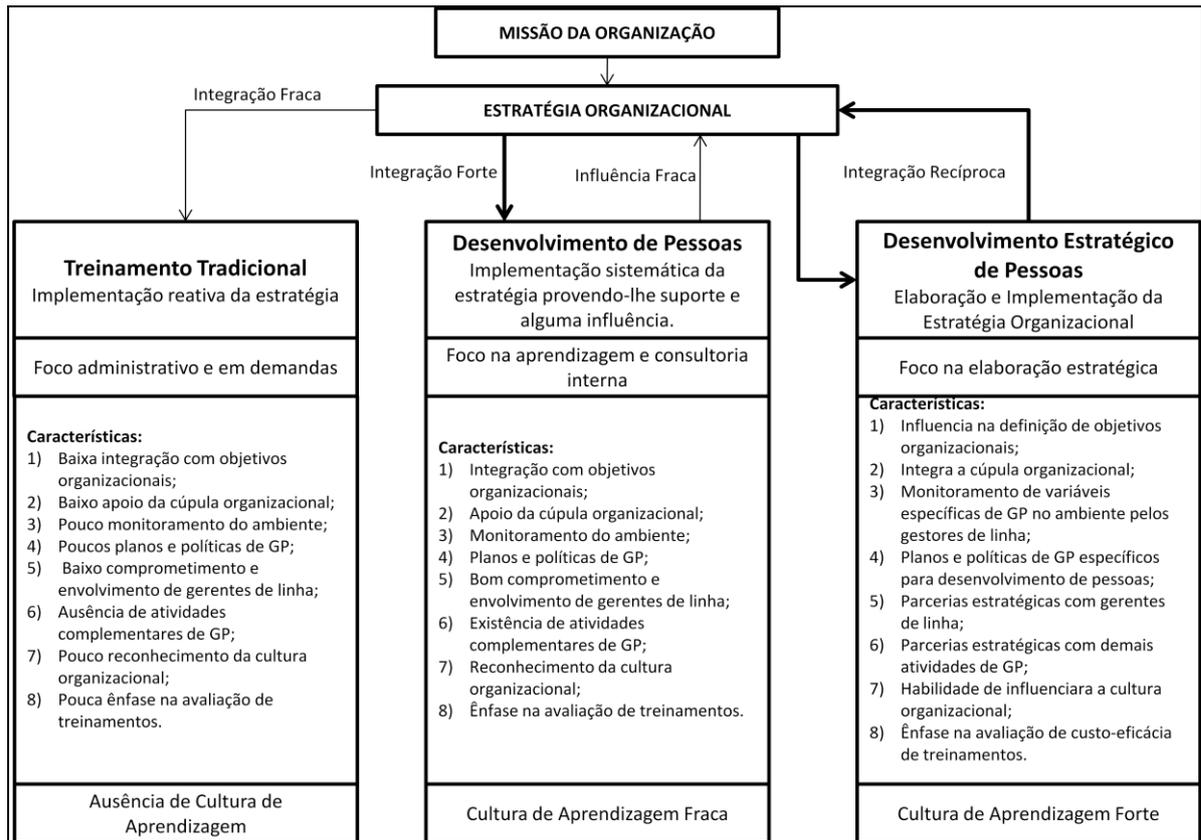


Figura 6: Modelo de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas. Fonte: Adaptado de McCracken e Wallace (2000)

A exposição dos respectivos modelos teóricos fornece subsídios para a caracterização dos setores de GP nas organizações. Porém, conforme abordado no início do capítulo, esses modelos representam uma complementação progressiva dos modelos clássicos de GEP e terminam por gerar uma teoria fragmentada, em que diversos aspectos e dimensões teóricas que permitem a compreensão do modelo são abordados por diferentes teorias (PAAWUE; BOON, 2009). Os modelos revisados foram bem sucedidos ao integrar teoricamente aspectos, a princípio, antagônicos, como a abordagem de curto e longo prazo e as perspectivas clássica e emergente de elaboração estratégica. No entanto, conforme observado pelos próprios autores dos modelos, além de outros pesquisadores, há relativamente pouca referência acerca dos aspectos ambientais que condicionam a adoção dos modelos estratégicos e como ocorre sua influência nesse processo (GRATTON, 1999; MCCRACKEN; WALLACE, 2000; SHEEHAN, 2005; TRUSS, 2003; 2008; WRIGHT; SNELL, 1998). Conforme mencionado, investigações empíricas, nesse sentido têm analisado quais fatores ambientais condicionam a adoção de modelos estratégicos pelas organizações (e.g. BRANDL; POHLER, 2010; BREWSTER et al, 2006; CODA et al, 2009; DATTA; GUTHRIE; WRIGHT, 2005; DE PABLOS, 2004; FARNDALÉ et al, 2010; GOODERHAM;

NORDHAUG; RINGDAL, 1999; LACOMBE; TONELLI, 2001; MULLER, 1999; McCracken; WALLACE, 2000; PAAUWE; BOON, 2009; TRUSS, 2003, 2008; TRUSS, 2009 apud BRANDL; POHLER, 2010).

Paauwe (2004) aborda essa questão procurando criar um modelo teórico que consolidasse as inovações teóricas dos diferentes modelos estratégicos de gestão de pessoas. Com base nos avanços do campo de gestão de pessoas e integrando perspectivas da teoria institucional, teoria baseada em recursos e de abordagem contingencial e configuracional (PAAUWE, 2004; PAAUWE; BOON, 2009), o autor propõe um modelo abrangente que busca considerar os possíveis fatores ambientais intervenientes na implantação e formatação de um modelo de GEP.

2.3.4 Teoria contextualmente fundamentada de recursos humanos

A síntese possível dos modelos existentes se apresenta como uma abordagem sistêmica e contextualmente fundamentada de gestão de pessoas em que aspectos internos e externos, formais e informais, são refletidos nas políticas e práticas de gestão de pessoas. Nesse modelo, as influências externas se agrupam em duas dimensões: Produto/Mercado/Tecnologia que reflete o ambiente competitivo (ambiente técnico) da organização e a dimensão Social/Cultural/Legal que se refere ao ambiente institucional de conformidade e legitimação do sistema de GP. Enquanto a dimensão técnica exige critérios de eficiência, qualidade, flexibilidade, agilidade e inovação visando à competitividade organizacional, a dimensão institucional impõe padrões e modelos de atuação sob um ponto de vista relacional simbólico com os *stakeholders*. Além dessas, uma terceira dimensão é enfatizada nesse modelo, de natureza interna, qual seja a estrutura, cultura e história organizacionais, legando uma configuração única à organização e à forma e expressão do sistema de GEP. Essa abordagem se coaduna com a crítica de Colbert (2004) de que poucos modelos levavam em consideração a natureza complexa da formação dos sistemas de GP e principalmente a dependência do histórico organizacional envolvida nesse processo.

As três dimensões apresentadas por Paauwe (2004) concorrem por determinar o grau de autonomia para decisões estratégicas possuído pela coalizão dominante da organização. Para Paauwe (2004), os atores-chave da organização é que possuem a prerrogativa de determinação das práticas de GP, implicando nesses a cúpula organizacional, os conselhos

deliberativos e, em alguns casos, o gestor de RH. A composição da coalizão dominante não é necessariamente formal, e ocorre em razão de uma miríade de fatores que refletem a dinâmica política organizacional. Nessa perspectiva, o processo decisório em GP é dinâmico e pluralista, ao considerar os interesses e a influência de diferentes *stakeholders*. Assim, a capacidade de manobrar os sistemas de gestão de pessoas para atendimento de interesses estratégicos depende da natureza e da coercitividade das influências externas e internas. Paauwe (2004) alerta para a perspectiva de que, face às contingências ambientais, modelos teóricos de GP, conforme postulados na literatura, poderão, em muitas organizações jamais serem implementados. Em acordo com Wright e Snell (1998) e Torraco e Swanson (1995), os autores explicam que condições de mercado, e exigências ambientais específicas podem levar a organização a adotar conscientemente modelos mais simples e tradicionais de GP. A conclusão, portanto, é de que nem sempre os sistemas de Gestão de Pessoas terão um papel estratégico como previsto na literatura, o qual está, em larga medida, contingente às condições ambientais e organizacionais. No entanto, é certamente uma tendência crescente a mobilização de capital humano para a sua integração aos objetivos organizacionais (PAAUWE; BOON, 2009).

A representação do modelo com indicação das diversas influências ambientais na organização é exibida na Figura 7. Segundo Paauwe (2004), o modelo se atém tanto à perspectiva de conteúdo de processos, especificando seus resultados, assim como à perspectiva do processo de elaboração estratégica, definido como pluralista e contingente às pressões ambientais.

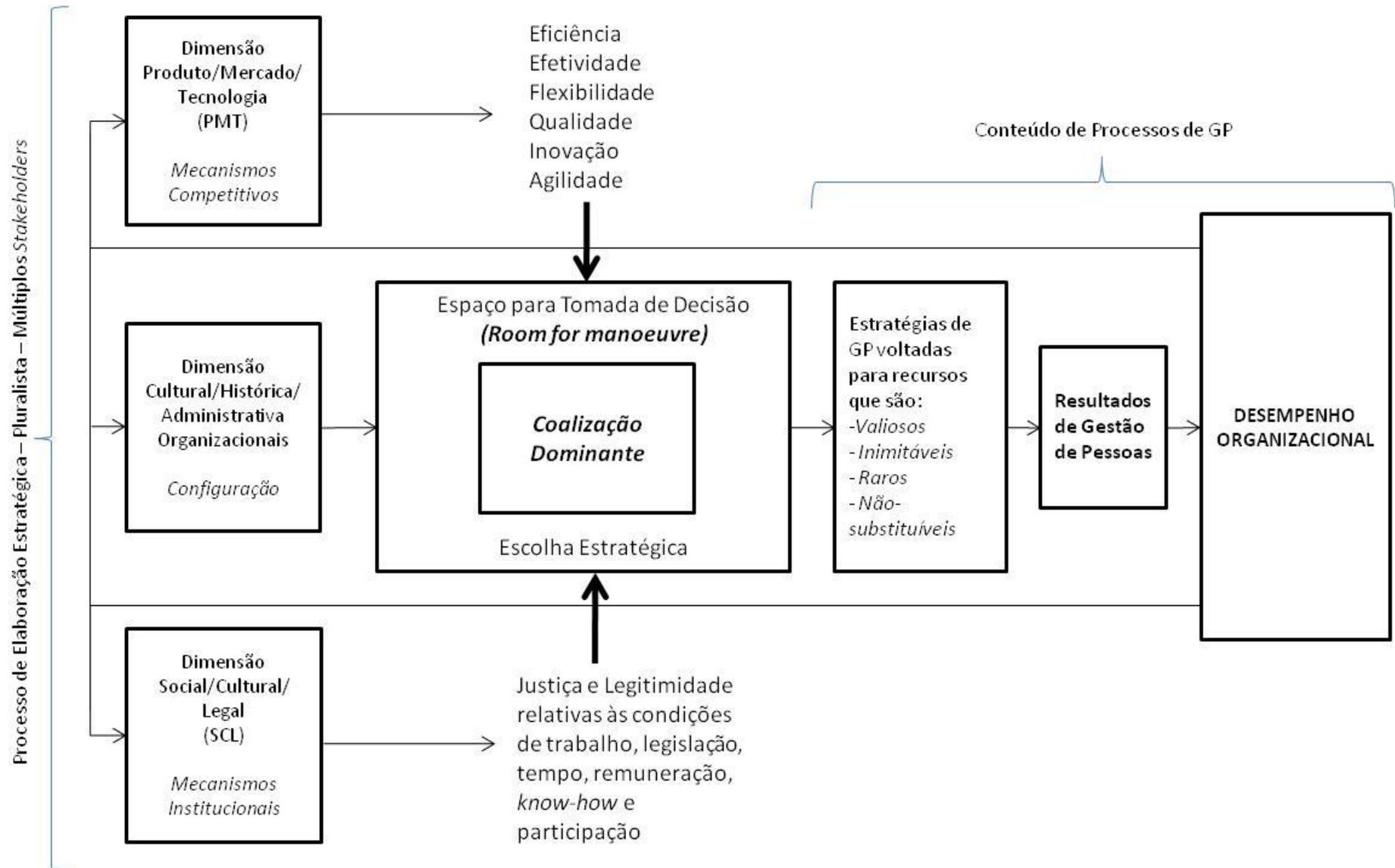


Figura 7: Teoria Contextualmente Fundamentada de Recursos humanos. Fonte: Adaptado de Paauwe (2004).

Considerando-se os modelos expostos, pode-se concluir que diferentes abordagens para análise dos modelos de gestão estratégica de pessoas estão disponíveis na literatura, enfatizando diferentes dimensões (PAAUWE; BOON, 2009). Não obstante, é recorrente a dualidade entre o processo clássico e o processo emergente de elaboração estratégica (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; LEGGE, 2005; PAAUWE; BOON, 2009).

Dessa forma, com base nos autores elencados, levando-se em consideração os focos de análise de cada modelo e suas características distintivas, apresenta-se o Quadro 3 com vistas à comparação dos modelos apresentados e seu posicionamento com relação às perspectivas de elaboração estratégica. Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000), conquanto não apresentem um modelo completo, compõem o quadro em razão de oferecerem subsídios para análise de unidades de GP, sob a perspectiva de suas formas de participação no processo decisório estratégico da organização. O único modelo que não se alinha completamente à perspectiva clássica é o de Paauwe (2004). Sua perspectiva pluralista de decisão contraria o tradicional modelo unitarista oriundo de modelos clássicos. Conforme a abordagem dos autores a decisão estratégica é de natureza sistêmica, em que diversos interesses concorrem para definição das escolhas estratégicas da organização. Não obstante, o processo decisório é formal e deliberado, sendo mantido sob a dimensão formal de decisão.

Referência dos Modelos	Dimensão Focal	Conceitos-Chave	Dimensão Formal (Clássica)	Dimensão Informal (Emergente)
Brewster et al (2000);	Processo de Elaboração Estratégica	- Tipos de Participação no Processo Estratégico a) Direta/Indireta b) Formal/Informal	Participação formal do RH em decisões estratégicas	Influência de/sobre atores-chave na organização de forma direta/indireta
Gratton (1999)	Conteúdo de Políticas e Práticas de GP	- Força do Alinhamento Estratégico - Alinhamento Temporal	Ciclo de Longo-Prazo focado no desenvolvimento	Ciclo de Curto-Prazo focado nas mudanças ambientais
Wright e Snell (1998)	Conteúdo de Políticas e Práticas de GP	- Flexibilidade: a) de recursos b) de coordenação	Alinhamento Estratégico de processos de GP e Competências Individuais	Flexibilidade de adaptação de processos de GP e Competências Individuais
Paauwe e Boon (2009)	Processo de Elaboração Estratégica	- Espaço de Manobra para Escolha Estratégica - Ambiente Competitivo - Ambiente Institucional - Histórico Organizacional	Processo decisório pluralista , orientado para interesses de diversos <i>stakeholders</i>	Restrição ambiental aos processos decisório: condições de mercado; ambiente institucional.

Quadro 3: Principais características dos modelos de gestão estratégica de pessoas. Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos modelos apresentados, a identificação do perfil estratégico de um setor de GP por meio do conteúdo de suas práticas pode ser feita de forma empírica, com base na literatura prescritiva sobre essa variável. No entanto, a dimensão do processo de elaboração estratégica permanece pouco consolidada (COLBERT, 2004; HORWITZ, 1999; SHEEHAN, 2005; TRUSS, 2008). Conforme apontado, a mera presença do setor de gestão de pessoas em processos formais de elaboração estratégica pode não ser suficiente para caracterização de um papel estratégico para a unidade (LEGGE; 2005; SHEEHAN, 2005).

Paauwe (2004) alerta para o fato de que é possível que os modelos teóricos de GP, conforme postulados na literatura, podem, em muitas organizações jamais serem implementados em razão das restrições de seus ambientes. Suscita-se até que ponto as teorias e modelos existentes de gestão estratégica possuem aplicabilidade em diferentes contextos organizacionais. Em acordo com Wright e Snell (1998) e Torraco e Swanson (1995), Paauwe (2004) explica que condições de mercado e exigências ambientais específicas podem levar a organização a adotar conscientemente modelos mais simples e tradicionais de GP. A

conclusão, portanto, é de que nem sempre os sistemas de gestão de pessoas terão um papel estratégico como o previsto na literatura, o qual está, em larga medida, contingente às condições ambientais e organizacionais. No entanto, é certamente uma tendência crescente a mobilização de capital humano para a sua integração aos objetivos organizacionais (PAAUWE; BOON, 2009).

Segundo Horwitz (1999) e Colbert (2004), apesar de haver relativa indefinição na literatura, de como deve ocorrer a inserção estratégica do setor de GP na organização, há uma tendência da difusão da sua abordagem estratégica como um modelo para a modernização das organizações em diferentes áreas de atuação, principalmente naquelas que dependem mais intensamente da qualidade e do desempenho do capital humano (PAAUWE; BOON, 2009; TORRACO; SWANSON, 1995).

Sob a perspectiva de modernização organizacional, um dos ambientes em que se promoveu a difusão da GEP foi o setor público. O contexto das reformas da administração pública, iniciadas a partir da década de 80, em todo o mundo, com base nos preceitos do *New Public Management* (NPM), buscou a adaptação de práticas oriundas do setor privado para melhoria dos resultados no setor público. Nesse ínterim a gestão estratégica de pessoas tem sido gradualmente aplicada ao âmbito do setor público (OCDE, 2010a) como forma de desenvolvimento de modelos de gestão que abandonem uma perspectiva técnico-burocrática e passem a considerar os servidores como ativos estratégicos a serem desenvolvidos pelas organizações (HOU et al, 2000; INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). O objetivo dessa iniciativa reside na geração de uma maior capacidade de resposta, de alcance de resultados e de adequação dos Governos à mudança das funções estatais e à maior instabilidade do ambiente socioeconômico global (BRESSER-PEREIRA, 1998). Tais perspectivas constituem-se em resultados prescritos pelos modelos de GEP, conforme demonstrado, na medida em que permitem maior alinhamento estratégico e flexibilidade organizacionais. Não obstante, levando-se em consideração o modelo contextualmente fundamentado de gestão estratégica de pessoas, fatores ambientais específicos do setor público condicionam a capacidade de suas organizações para a adoção de tais modelos estratégicos de GP.

Segundo Truss (2008) e Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) os fatores institucionais específicos do setor público definem um ambiente normalmente mais restritivo do que aquele do setor privado. O resultado dessa diferença seria, em tese, a menor capacidade de adaptação – *room for manoeuvre* (PAAUWE, 2004; PAAWUE; BOON, 2009) – das organizações públicas para que efetivamente adotem o modelo estratégico de gestão de pessoas. Tendo em vista os objetivos das reformas estatais, alguns estudiosos analisaram os fatores específicos

que afetam o desenvolvimento da gestão estratégica de pessoas em organizações públicas com o propósito de construir modelos teóricos adequados à realidade do setor público.

2.4 Fatores de implantação da gestão estratégica de pessoas no setor público

A transição do setor de gestão de pessoas para uma função estratégica em organizações públicas foi analisada por Truss (2003; 2008), que realizou estudos em diferentes setores no serviço público britânico. Segundo a autora, a literatura vinha demonstrando resultados negativos de adoção do modelo. Porém, em uma amostra de seis organizações de diferentes setores (hospitalar, policial e conselhos municipais) detectaram-se organizações que possuíam uma clara configuração político-estrutural associada a uma função estratégica (TRUSS, 2003; 2008). A autora analisou precisamente os aspectos políticos, de legitimidade e inserção estratégica do setor na organização, e estruturais, do ponto de vista de seus processos, existência de rotinas estratégicas (como planejamento de pessoal) e sua posição na organização (TRUSS, 2003; 2008). Essa metodologia se coaduna com as dimensões de análise explicitadas anteriormente no Quadro 3, que enfatizam o processo decisório estratégico e as características dos processos de GP.

Sob uma perspectiva informal, Truss (2003; 2008) atesta a importância fundamental da atuação do gestor de RH para a negociação do poder sobre as decisões de GP, negociando a transição para um modelo estratégico no ambiente político da organização. Outro fator que reflete essa atuação política é a mudança das percepções e expectativas dos atores organizacionais em relação ao papel do setor, legitimando-o (FERRIS et al, 2007). Truss (2008) observa, nas organizações que visitou que:

"Era, portanto, evidente que o grau de transição não era específico do setor, mas dependia muito das ações e intenções dos atores organizacionais, em especial o gestor ou diretor de RH, bem como o contexto organizacional vigente." (TRUSS, 2008, p. 1084, tradução nossa)

Do ponto de vista teórico, essas questões já foram apontadas por Sheehan (2005) e Brandl e Pohler (2010), por exemplo, ao demonstrar que a legitimação da área perante os gerentes de linha e a cúpula é responsável por maior inserção estratégica das atividades de GP em empresas privadas.

Apesar da semelhança de resultados, segundo a autora, parte da decisão de implementação da abordagem estratégica se deveu à pressão formal do Governo Central, por meio das Agências Centrais de Pessoal – ACPs de cada setor analisado. Sendo assim, havia uma infra-estrutura normativa, externamente definida, que incentivava a adoção de uma perspectiva estratégica, porém, dentro dos moldes estabelecidos pelo Governo. Desta forma, para Truss (2008), assim como Järvalt e Randma-Liiv (2010) a característica distintiva do setor público é a existência de ACPs que possuem a prerrogativa de definir centralmente o conteúdo das práticas de gestão de pessoas (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010).

Em geral, na Administração Pública, a estratégia de gestão de pessoas é estabelecida de forma centralizada, cabendo às organizações buscarem mobilizar-se internamente para se adaptar ao ambiente (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010). Esses pressupostos de centralização e controle, os quais remetem ao paradigma burocrático de gestão pública, por conseguinte, geram um cenário que, em teoria, obsta a autonomia estratégica dos órgãos que absorvem, por força institucional, a estratégia e o modelo de gestão do próprio Governo. Paauwe e Boon (2009), ao explicitar a dimensão contextual para implantação da GEP, consideram que determinadas condições ambientais podem limitar consideravelmente a perspectiva de implantação de um modelo estratégico na organização. Segundo Truss (2008) essa limitação no setor público ocorre principalmente em razão das restrições externas impostas pela centralização normativa e controle de práticas de gestão de pessoas:

“A continuidade do domínio de imperativos do Governo Central sobre todas as organizações públicas através de auditoria e definição de metas, em combinação com o controle central sobre práticas e recursos, define os limites da discricionariedade administrativa e sobre o grau de escolha estratégica disponível para atores do RH dentro das organizações públicas” (TRUSS, 2008, p. 1073, tradução nossa).

Já Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), chamam a atenção para características institucionais e culturais inerentes ao setor público. As autoras listam cinco contingências típicas, com as quais alguns autores se alinham, que interferem na implantação de modelos estratégicos focados em desempenho:

- 1) Culturalmente, o setor de GP é tido como um setor funcional nas organizações públicas responsável pela gestão de servidores públicos, considerados um custo a ser gerido, principalmente ante à necessidade de ajuste fiscal dos Estados nas últimas décadas (TRUSS; 2008);

- 2) Boa parte da estrutura de Governo é burocrática, visando a proteção dos servidores de interferências políticas e da manutenção de práticas homogêneas de pessoal, visando o controle (JÄRVALT; RANDMA-LIIV, 2010);
- 3) As organizações públicas possuem capacidade limitada de fornecer incentivos e motivar os servidores públicos, em razão do forte controle fiscal do Estado. Nesse sentido, práticas estratégicas não são adequadamente alinhadas com sistemas de avaliação e remuneração para fomento de culturas de desempenho.
- 4) Há limites à flexibilização do trabalho, favorecendo a adstrição ao cargo e à função em prejuízo de formas de trabalho em equipe e colaborativos na organização ou entre estas.
- 5) O perfil de liderança exigido para uma atuação estratégica raramente esteve nas mãos do setor de GP na Administração Pública. A sua liderança efetiva depende de incentivos aos seus gestores, assim como do interesse da organização de promover a liderança do setor (BRANDL; POHLER, 2010; INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007; LEGGE, 2005; SHEEHAN, 2005).

Todos esses fatores são dificuldades encontradas no serviço público, as quais são atribuídas à sua estrutura normativa, a exemplo da definição centralizada do conteúdo das práticas de GP e de um escopo delimitado dos sistemas de remuneração, cargos e funções. Em geral, tais restrições referem-se a processos inflexíveis, que não estão, na sua maior parte, sob a jurisdição das organizações para que sejam alterados. Dentro dessa perspectiva de interferência governamental, as autoras ainda apontam questões políticas como um fator negativo, como, por exemplo, a estrutura de indicação para cargos gerenciais, que promove a entrada de gestores ligados a interesses políticos e promovem rupturas na consistência estratégica da organização, por não estarem familiarizados com sua trajetória e objetivos estratégicos. A entrada de gestores por meio de indicações políticas afeta a continuidade das políticas de gestão de pessoas não só devido a possíveis mudanças das chefias da unidade de GP, mas de toda a estrutura hierárquica a qual está submetida, inclusive a cúpula da organização. Segundo Spiller e Tommasi (2003), em acordo com Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), indicados políticos destinam-se a concretizar agendas políticas específicas vinculadas a interesses de governo ou grupos partidários, sendo que, no longo prazo, podem representar rupturas na consistência e clareza da missão institucional das organizações em termos de políticas de Estado. A experiência demonstra que indicados políticos raramente possuem a *expertise* de gestão dos altos escalões das carreiras do serviço público, além de tenderem a

permanecer na instituição por curtos períodos de tempo (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007; SPILLER; TOMMASI, 2003). Desta forma, para tarefas complexas, tais como a implantação de modelos de gestão de pessoas em uma organização, o constante fluxo de indicações e mudanças de ênfase de objetivos organizacionais pode ser disfuncional para a política de pessoal (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007).

A constatação das autoras alinha-se aos resultados de Brandl e Pohler (2010) e Truss (2003) no qual a formação, conhecimento e interesse da cúpula na área de gestão de pessoas constituem-se em fatores que permitem a consolidação de avanços da função na organização e sua integração estratégica. A rotatividade dessas posições prejudica, portanto, o desenvolvimento sustentado dessa atividade (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). Tal fenômeno no Brasil é comumente referido como descontinuidade administrativa, ou organizacional, sendo caracterizado pela perda de identidade e emergência de contradições gerenciais que ocorrem nas organizações públicas a cada mudança de Governo e a cada troca de dirigentes (SPINK, 1987; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).

Segundo Spink, Clemente e Keppke (2001), esse tema é pouco investigado no Brasil, embora se constitua em prática reiterada no serviço público brasileiro e culturalmente internalizada. Os autores consideram que a sua aceitação e não questionamento por parte da administração pública e da academia resulta no baixo número de estudos relacionados aos seus impactos na gestão pública.

A literatura internacional acerca da descontinuidade administrativa toma parte, por exemplo, com o estudo realizado no governo argentino por Spiller e Tommasi (2003), os quais identificam que os mecanismos políticos que incentivam a rotatividade administrativa se relacionam à alta rotatividade também dos cargos políticos proporcionada pela estrutura do sistema político. A rotatividade de representantes políticos afeta continuamente os arranjos de poder e com estes as indicações aos cargos de confiança, especificamente para o comando de organizações públicas.

Os autores explicam, em direto acordo com Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), que, no contexto estudado, novos gestores indicados politicamente, ao assumir o comando de uma nova organização podem não ser capazes de motivar e mobilizar a força de trabalho permanente da organização de forma adequada, tendo em vista os limites definidos pelas políticas federais centralizadas de gestão de pessoas (SPILLER; TOMMASI, 2003). Desta forma, para alcance de sua agenda, buscam como solução estabelecer um quadro de funcionários, em setores que consideram estratégicos, por meio de novas indicações políticas na gestão intermediária da organização e de contratações de pessoal em regimes mais

flexíveis de trabalho (SPILLER; TOMMASI, 2003). Esse quadro constitui-se em uma verdadeira “burocracia paralela”, para a condução da atividade da organização em prejuízo da utilização da *expertise* e mobilização do capital humano existente no seu quadro permanente. Por sua natureza política, os cargos voláteis da “burocracia paralela” permanecem em constante mudança, prejudicando a consistência das políticas públicas e o desenvolvimento organizacional (SPILLER; TOMMASI, 2003).

Portanto, o ambiente rígido e politizado do setor público não produz incentivos para políticas sustentadas de longo prazo, prevalecendo a alternância entre ênfases organizacionais, conforme a dinâmica de poder e programas de governo (SPILLER; TOMMASI, 2003). As organizações públicas devem possuir a flexibilidade necessária para serem adaptadas às necessidades políticas dos Governos, na mesma medida em que este deve reconhecer a necessidade de se buscar agendas de longo prazo, consubstanciadas em políticas de Estado que promovam a estabilidade necessária para a especialização e desenvolvimento do quadro permanente de servidores nas organizações públicas. Diante deste cenário, com a presença dos citados fatores institucionais característicos da administração pública, Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) concluem, em consonância com Truss (2003; 2008) que:

“[...] maior atenção deve ser dirigida à preparação da gestão de pessoas no setor público para uma maior flexibilidade e capacidade de resposta à mudança. [...] Limites organizacionais rígidos e regras arraigadas não podem continuar a preponderar se as organizações públicas devam estar aptas a responder rápida e eficazmente às mudanças que se tornaram endêmicas em nossa sociedade” (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007, p. 7, tradução nossa)

As autoras explicam que seria necessária uma flexibilização dos limites de atuação dos setores de GP de órgãos públicos caso se deseje a efetivação de um modelo estratégico e uma efetiva mudança cultural no setor. Wright e Snell (1998), tendo concebido o modelo de flexibilidade em GEP, explicitam que em um sistema de múltiplas organizações, para que haja alinhamento estratégico das atividades de GP nas organizações subsidiárias, é preciso haver certo nível de flexibilidade das políticas centrais que determinam essas práticas. Para tanto, é necessário algum grau de descentralização e autonomia local para permitir a adaptabilidade das políticas e práticas de gestão de pessoas (TEECE, 1997 apud WRIGHT; SNELL, 1998).

Nesse sentido, o conceito de autonomia figura como um aspecto contingencial à adoção de modelos estratégicos de gestão de pessoas no setor público (WRIGHT; SNELL, 1998; TRUSS, 2008). Maior autonomia permitiria maior amplitude de escolha estratégica para as organizações em atividades de GP, assim como a alteração do conteúdo dos seus

processos (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007), permitindo a efetiva integração estratégica da atividade nas organizações públicas e valorização desse setor (TRUSS, 2008).

A autonomia depende, dentre outros aspectos, do grau de concentração de poder decisório nos órgãos centrais de Governo (TRUSS, 2008; JARVALT; RANDMA-LIIV, 2010; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009). A descentralização concede maior autonomia às organizações ao permitir o controle dos processos e a sua adaptação às necessidades e particularidades organizacionais (BRESSER-PEREIRA, 1998; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Dessa forma, a política de atuação das Agências Centrais de Pessoal – ACPs é fundamental para a operacionalização de modelos estratégicos no setor público (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; TRUSS, 2008). Além do apoio organizacional de gestores, amplamente referenciado na literatura, ao se tratar do setor público, o apoio e as políticas do Governo Central também contribuem para a implantação de GEP nesse âmbito (JARVALT; RANDMA-LIIV, 2010; HARRIS; DOUGHTY; KIRK, 2002; TRUSS, 2008).

Diferentemente do setor privado, a mudança da gestão de pessoas de seu perfil administrativo para um perfil mais estratégico no setor público passa pela premissa da flexibilização dos normativos de gestão de pessoas de forma a se permitir a adequação dos processos de GP aos objetivos estratégicos organizacionais e de Governo (TRUSS, 2003, 2008; INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009). As reformas administrativas, que têm sido operadas no setor público, têm como um de seus objetivos a obtenção de um grau de equilíbrio entre o controle das organizações públicas e a concessão de autonomia. As reformas visaram prover a margem adequada de liberdade para a emergência de adaptações e inovações necessárias à eficiência do setor público (PETERS, 2008; BRESSER-PEREIRA, 1998). Parte desse referencial, portanto, serve de base para a compreensão da formação da autonomia, ou espaço de manobra (PAAWUE; BOON, 2009), necessários para implantação da GEP no setor público (TRUSS, 2008).

2.5 Descentralização e autonomia em organizações públicas

Conforme Brock (2003), a descentralização é responsável pela distribuição formal de poder decisório, sendo definida em termos de lócus de tomada de decisão. Decisões centralizadas implicam na sua restrição à unidade deliberativa superior do sistema

organizacional, enquanto que a descentralização implica na concessão do poder decisório às unidades subordinadas, em termos de participação ou delegação de autoridade.

Para Brock (2003) a autonomia resulta da autoridade formal concedida pela descentralização e se insere em uma ordem normativa maior que regula o exercício dessa autoridade (VERHOEST et al, 2004). A autonomia dos agentes se define pelo escopo e quantidade de decisões que podem ser tomadas por estes, sem a participação ou interferência de instâncias superiores. A descentralização fornece a estrutura para exercício da decisão, enquanto a autonomia reflete a capacidade do agente de realizar de fato as decisões (BROCK, 2003). O Quadro 4 apresenta a distinção entre os termos.

Variável	Definição	Operacionalização
Autonomia (de atores organizacionais)	Extensão da autoridade sobre decisões. (Quantas decisões)	Quantas decisões podem ser tomadas sem participação superior.
Centralização (estrutura)	<i>Locus</i> da decisão (Onde é realizada)	Qual o nível mais baixo da organização a tomar a decisão?

Quadro 4: Definições típicas e operacionalizações de centralização e autonomia. Fonte: Adaptado de Brock (2003)

No ambiente do setor público, descentralização se define como uma transferência de poder de uma entidade central, de jurisdição ampla, para um grupo de organizações de menor jurisdição (HOU et al, 2000). Nesse sentido, a descentralização é formal e geradora de autonomia potencial, ao transferir o poder decisório para as unidades subordinadas. Como contrapartidas da maior delegação de autoridade são estabelecidas diferentes formas de controle e monitoramento das atividades organizacionais, visando o seu alinhamento aos objetivos e diretrizes de Governo (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; VERHOEST et al, 2004). Dessa forma, o ambiente normativo do setor público ainda mantém grande influência no grau de liberdade da organização (TRUSS, 2008). A descentralização concede autoridade formal sobre atividades organizacionais (YOUNG; TAVARES, 2004), porém o grau de autonomia auferido pela agência depende da natureza e da força dos controles criados como contrapartida da descentralização (VERHOEST et al, 2004).

Segundo a literatura estão implicadas, portanto, duas dimensões da autonomia: 1) autonomia como competência decisória, ou autoridade formal e 2) autonomia como o exercício efetivo dessa competência, frente a restrições ambientais (VERHOEST et al, 2004). Young e Tavares (2004) se referem a essas como a dimensão formal e informal da autonomia.

Braadbaart, Van Eybergen e Hoffer (2007) destacam a mesma distinção, estabelecendo uma diferença entre autonomia como previsto na lei e autonomia no dia-a-dia das atividades organizacionais (BATLEY, 1999 apud BRAADBAART; VAN EYBERGEN; HOFFER, 2007), o que se pode chamar de autonomia *de jure* (formal, conforme a lei) e autonomia *de facto* (real) (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2008; VERHOEST et al, 2009).

No que tange ao aspecto objetivo e formal (*de jure*), Verhoest et al (2004) expõem que, no setor público, as burocracias clássicas tendem a realizar uma restrição do ponto de vista da regulação *ex ante* dos atos, isto é, elaboram-se regulamentos que devem orientar a ação, bastando aos gestores organizacionais cumprirem rigorosamente as diretrizes. Maior autonomia nesse sentido se daria com a diminuição dos controles *ex ante*, com maior discricionariedade dos gestores para tomar decisões, como, por exemplo, interpretar uma versão menos coercitiva das normas (VERHOEST et al, 2004). Para os autores, a competência decisória possui dois diferentes tipos: o gerencial (*managerial autonomy*), referente à gestão dos *inputs* necessários à sua atuação e que se expressam geralmente em recursos financeiros, humanos e logísticos; e o de formulação e execução de políticas (*policy autonomy*) referente à liberdade para tomar decisões em suas atividades e definir seus objetivos, processos de trabalho, instrumentos, produtos (quantidade e qualidade) e público-alvo, inerentes à sua atuação (VERHOEST et al, 2004).

A dimensão contingencial da autonomia, referente ao quanto o gestor público está sujeito a restrições ao seu poder decisório original, também possui tipos que definem diferentes formas de perda de autonomia. Com base em outros pesquisadores (e.g. CHRISTENSEN, 1999) Verhoest et al (2004) definem a autonomia estrutural como sendo relacionada ao vínculo do tomador de decisão com outros agentes, do qual depende politicamente. O controle por essa vertente se dá pela indicação dos ocupantes de cargo que são incumbidos de representar os interesses de outros *stakeholders*, relacionando-se à temática já mencionada dos efeitos das indicações políticas sobre as organizações. Verhoest et al (2004) descrevem essa dimensão como referente, em geral, a questões de agência entre Governo Central, ou conselho (*board*) de executivos, e a organização ou unidade em questão. A autonomia financeira seria a isenção de cortes e contingenciamentos orçamentários, que podem ser utilizados como forma de controle da atuação do agente que depende daqueles recursos para atuar. A autonomia legal se refere à força das leis que conferem poderes discricionários ao agente. Leis fortes (como a Constituição no Brasil) inibiriam uma interferência de outros agentes que visassem suprimir a autonomia do agente, enquanto Leis ou normas fracas e de formato precário (Decretos, por exemplo) não forneceria as mesmas

garantias de proteção e atuação ao agente, uma vez que podem ser modificadas facilmente por outros *stakeholders*. Por fim, há a autonomia “interventiva”, ou aquela referente à isenção de punições, auditorias, supervisão e demais meios que possam condicionar a ação do agente por meio de controles *ex post*. Associado a cada um dos tipos de autonomia Verhoest et al (2004) exemplificam os controles normalmente utilizados para restringir a autonomia dos órgãos (Quadro 5).

Dimensões da Autonomia		Controles utilizados contra a Agência
Controles Formais	Autonomia Gerencial	Controles <i>ex ante</i> sobre a gestão dos inputs por meio de regras e condicionamento a aprovação de decisões referentes à gestão financeira, de recursos humanos e outros recursos organizacionais. Os controles podem ser altos como a centralização de atividades de gestão de pessoas (e.g. capacitação, movimentação, etc.), moderados, como orientações procedimentais explícitas de gestão ou baixos, como fornecimento de diretrizes gerais os quais as ações de gestão de pessoas devem obedecer.
	Autonomia para Políticas	Controles <i>ex ante</i> sobre processos ou controle do desempenho por meio da especificação <i>ex ante</i> de normas para os processos de trabalho, instrumentos, resultados esperados, objetivos e efeitos. Reflete um controle por resultados.
Controles Informais e Indiretos	Autonomia Estrutural	Controle por meio de influência nas decisões do gestor em função de vínculos hierárquicos ou de responsabilidade diretos ou indiretos, por meio do conselho de supervisão
	Autonomia Financeira	Controle por meio de influência nas decisões do gestor em função da regulação do orçamento, reduzindo-o ou aumentando-o.
	Autonomia Legal	Controle através do poder de mudar a designação formal-legal da organização.
	Autonomia Interventiva	Controle por meio da influência nas decisões do gestor em função de requisições de relatórios, auditorias, avaliações frente a normas e padrões de desempenho, definidos externamente com possibilidade de uso sanções e intervenções.

Quadro 5: Autonomia e Controles. Adaptado de Verhoest et al (2004)

A principal evidência de autonomia *de facto* é a existência da capacidade de uma unidade para gerenciar, controlar e influenciar diretamente os seus resultados cotidianos (YOUNG; TAVARES, 2004). Young e Tavares (2004) especificam essa capacidade em termos de liberdade de planejamento, gestão e monitoramento da própria cadeia de valor que implica na cadeia de recursos financeiros e humanos, processos de produção, marketing e interrelação organizacional, que geram valor ao serviço ou produto da unidade. Uma unidade de gestão de pessoas, portanto, possuiria autonomia *de facto* conforme a margem de decisão sobre os seus processos, geradores de valor para a organização e seus indivíduos, de forma a possuir liberdade de planejamento, monitoramento e gestão, podendo influenciar e gerenciar os seus próprios resultados.

Por fim, há evidência dessa mesma concepção bidimensional da autonomia como conceito subjacente às reformas da Administração Pública no Brasil, quando expressa pelo ex-ministro Bresser Pereira, responsável pelas reformas gerenciais da década de 1990, ao enfatizar a importância da autonomia para as reformas:

“A proposta central da Reforma Gerencial é a autonomia do gestor público, é garantir a ele maior autonomia decisória, sob um estreito controle da sociedade. Dessa forma, ele recebe não apenas uma maior delegação de autoridade do núcleo estratégico do Estado, mas também adquire maior autonomia em relação aos políticos clientelistas.” (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 158)

Em seguida, o autor explicita a necessidade de se reconhecer dois tipos de autonomia:

“Na verdade é preciso distinguir com clareza dois tipos de autonomia do administrador público: autonomia gerencial em relação às pressões dos políticos clientelistas e autonomia gerencial em relação a procedimentos legais estritos. O segundo tipo de autonomia <...> é obtida pela delegação de autoridade e pela flexibilização ou desburocratização de leis ou regulamentos excessivamente rígidos. Esta autonomia, entretanto, pressupõe a autonomia em relação às pressões clientelistas. Não faz qualquer sentido autonomia em relação a normas burocráticas sem autonomia em relação a pressões patrimonialistas. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 159)

A descrição utilizada acerca dos tipos de autonomia, em conjunto com os conceitos já apresentados, prevê, portanto, pelo menos duas etapas de definição da autonomia organizacional, as quais implicam diferentes controles (VERHOEST et al, 2004) e fatores de restrição associados (YOUNG; TAVARES, 2004). Em um primeiro momento, existe a delegação do centro para a periferia, em que é definido o escopo de atividades sobre as quais se podem tomar decisões autônomas. Logo em seguida, ocorre o exercício efetivo da competência decisória prevista, face aos diversos fatores condicionantes de diversas naturezas: estruturais, culturais, políticos e recursos disponíveis. Essa análise implica que a autonomia é, portanto, relativa (YOUNG; TAVARES, 2004), quando se insere dentro de um escopo potencial de ação, normalmente delegada por um agente central. A Figura 8 apresenta um modelo conceitual da construção da autonomia no setor público. Essa resulta de um processo de transferência de poder, cujo exercício efetivo está sujeito a contingências formais e informais do ambiente organizacional (PAAUWE; BOON, 2009).

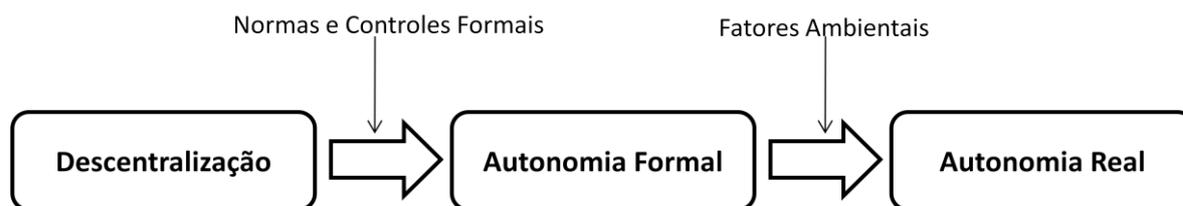


Figura 8: Processo simplificado de formação da autonomia no setor público. Fonte: Elaborado pelo Autor.

Dessa forma, a autonomia resultante de um processo de descentralização é condicionada pelos controles formais e informais que são exercidos sobre o agente em sua tomada de decisão. Assim, pode ser depreendido um *continuum* entre autonomia e controle no setor público (VERHOEST et al, 2004). A intensidade e natureza dos controles exercidos sobre as organizações públicas proporcionam variados níveis de autonomia. Visando diferenciar qualitativamente os níveis teóricos de autonomia, Verhoest et al (2004) aprofundam as dimensões propostas com a descrição das consequências gerenciais categorizadas em níveis de autonomia, conforme apresentada no Quadro 6, referente aos níveis de autonomia como competência decisória formal.

Nível de Autonomia	Autonomia Gerencial	Autonomia para Políticas
Mínimo	As decisões relativas às ações gerenciais são tomadas externamente pelo Governo sem prévia participação do órgão (<i>Nenhuma autonomia gerencial</i>).	As decisões referentes ao conteúdo, objetivos, processos de trabalho, instrumentos e <i>outputs</i> são tomadas pelo Governo sem aviso prévio ao órgão. O órgão não pode decidir casos individuais nem criar regras gerais.
Baixo	O órgão pode tomar decisões dentro das normas estritas fornecidas pelo Governo (<i>Autonomia Gerencial Operacional</i>).	O órgão pode tomar decisões relativas à estrutura e conteúdo dos processos de trabalho desde que alinhados aos objetivos, instrumentos e normas da política definida pelo Governo.
Alto	O órgão pode estabelecer procedimentos gerais (e.g. para gestão de pessoas) dentro dos princípios gerais estabelecidos pelo Governo	O órgão pode decidir sobre quais instrumentos de política utilizará e os padrões de produção, desde que dentro dos objetivos e normas estabelecidas pelo governo. O gestor pode tomar decisões sobre casos individuais dentro de uma regulamentação geral.
Máximo	O órgão pode decidir sobre todos os aspectos da gestão como os princípios gerais, procedimentos e transações. (<i>Autonomia gerencial estratégica</i>)	O órgão pode decidir sobre todos os aspectos de suas políticas tais como objetivos, instrumentos, processos de trabalho. O órgão é autorizado a emitir normas gerais de regulamentação.

Quadro 6: Níveis teóricos de autonomia relativos à dimensão da competência decisória. Fonte: Adaptado de Verhoest et al (2004).

Relativamente à autonomia como isenção de interferências no uso da competência decisória prescrita, apresentam-se os seus respectivos níveis teóricos propostos conforme o Quadro 7.

Nível de Autonomia	Autonomia Estrutural	Autonomia Financeira	Autonomia Legal	Autonomia Interventiva
Mínimo	O gestor é indicado e avaliado pelo Governo ao qual ele responde diretamente.	O órgão é totalmente financiado pelo Governo, não é responsável por cobrir seus déficits nem pode buscar financiamento por outros meios.	O órgão é parte integrante do Governo, sem personalidade jurídica própria.	As operações do órgão são diretamente supervisionadas pelo Governo sob estritas normas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção.
Baixo	O gestor é indicado pelo Governo. Ele responde ao Governo e a um conselho de supervisão formado por representantes definidos pelo próprio Governo.	O órgão é financiado primariamente pelo Governo, mas uma pequena parte é oriunda de dotação orçamentária de outras fontes.	O órgão tem uma separação do Governo baseada na delegação de atividade ao gabinete ou ministros. O órgão não tem personalidade jurídica própria.	O órgão apresenta relatórios extensos e detalhados sob normas explícitas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção imediata.
Alto	O gestor é apontado por conselhos nos quais o Governo tem a maioria dos votos. Membros do conselho podem ser destituídos pelo Governo a qualquer momento.	A menor parte do financiamento do órgão advém do Governo, a maior parte resulta de outras fontes (e.g. tarifas, multas, vendas) e cobre a maior parte de seus déficits.	O órgão tem personalidade jurídica de direito público e é criado por um ato formal-legal.	O órgão tem poucas requisições de relatórios e é sujeito a avaliações ou auditorias eventuais feitas pelo Governo. Sanções e intervenções são possíveis apenas com a consulta prévia ao órgão e penalizações são geralmente brandas.
Máximo	O gestor é indicado e avaliado por um conselho no qual os representantes de terceiros tem a maioria dos votos.	O órgão é financiado exclusivamente por rendimentos de outras fontes (e.g. tarifas, multas, vendas) e cobre completamente seus déficits.	O órgão tem personalidade jurídica de direito privado.	O órgão não recebe requisições de relatórios e não está sujeito a avaliações ou auditorias pelo Governo. Não há ameaça de sanções ou intervenções.

Quadro 7: Níveis teóricos de autonomia relativa à dimensão da isenção de restrições e interferências ao uso da competência decisória. Fonte: Adaptado de Verhoest et al (2004).

Conforme a proposta da presente pesquisa, tal referencial teórico pode servir de base para a análise dos níveis da autonomia, em suas variadas dimensões, e sua importância para a capacidade de implementação de modelos estratégicos. Como mencionado em Brock (2003), a autonomia ganha importância em cenários de organizações em sistemas de unidades centrais e subsidiárias. No entanto, os fatores ambientais que afetam a implantação da GEP são mais abrangentes e envolvem principalmente, o ambiente interno da organização. Nesse sentido, as formas de interferência sobre o processo decisório advém não só do Governo, como de diversos *stakeholders* dentro da organização (PAAUWE; BOON, 2009). Desta forma, se propõe uma consolidação das perspectivas dos estudos de GEP e dos estudos sobre autonomia no setor público em um modelo integrado.

2.5.1 Autonomia de setores de gestão de pessoas.

Truss (2008) demonstra que nas organizações públicas que buscaram a transição para um modelo estratégico de GP, adicionalmente à pressão governamental, o setor recebia pressões sociais e organizacionais para adoção de uma postura mais proativa em suas organizações. Sob a perspectiva contextual de Paauwe (2004), observa-se a influência do ambiente institucional externo e do ambiente interno na adoção de práticas de gestão de pessoas. Consolidando as perspectivas da GEP e da literatura de autonomia no setor público, apresenta-se uma adaptação do modelo de análise de Paauwe (2004), apresentado na Figura 9, que busca explicitar a dinâmica institucional do setor público na adoção do Modelo Estratégico de GP, com base nos estudos de TRUSS (2003; 2008).

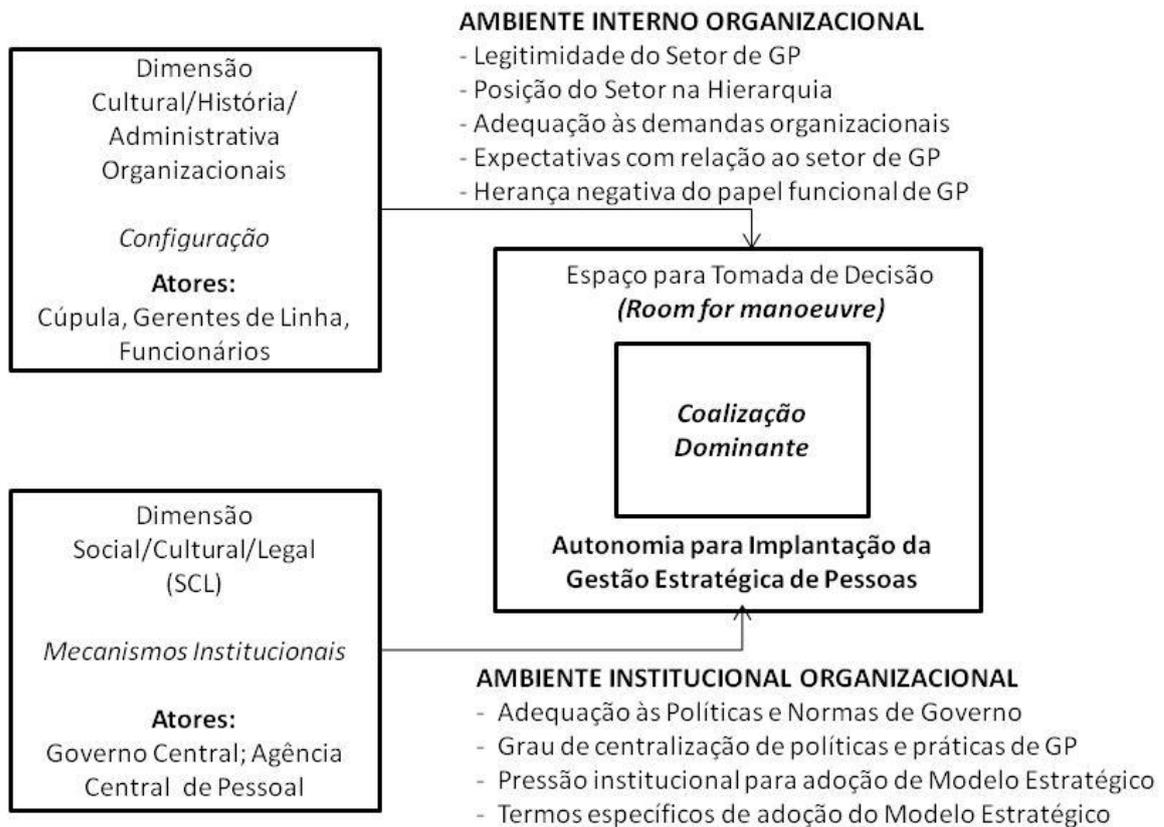


Figura 9: Representação de influências ambientais na implantação da Gestão Estratégica de Pessoas no Serviço Público. Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paauwe (2004) e Paauwe e Boon (2009).

Os setores de GP no setor público operam sob um ambiente institucional normativo que restringe graus mais elevados de inserção estratégica (TRUSS, 2003; 2008; INGRAHAM; RUBAIL-BARRETT, 2007). Observou-se, por exemplo, a limitação para o dimensionamento da força de trabalho, tendo em vista a determinação do número de cargos e níveis salariais da organização pelo Governo Central (TRUSS, 2003). Dessa forma, a adoção do modelo estratégico é feita de forma circunscrita ao sistema de normas vigente. Os gestores utilizam espaços de discricionariedade legal para a criação de processos específicos, voltados para o atendimento das necessidades organizacionais (TRUSS, 2008).

Sob o ponto de vista do ambiente interno da organização, a autonomia do setor de GP é condicionada, a princípio, pela sua inserção na coalizão dominante, responsável pelas decisões estratégicas da organização. Conforme mencionado, a inserção estratégica do setor de GP é condicionada por fatores estruturais, socioculturais e políticos da organização, de acordo com o demonstrado por diversos autores (e.g. BRANDL; POHLER, 2010; BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; FERRIS et al, 2007; PAAUWE; BOON, 2009; TORRACO; SWANSON, 1995; TRUSS, 2003, 2008; WRIGHT; SNELL, 1998).

Assim, o setor público, conforme a literatura possui de forma geral, Governo e atores organizacionais como principais fontes de restrição para a autonomia do setor de gestão de pessoas. A adequação do constructo autonomia a essa perspectiva enseja na consideração de interferência não somente da autoridade superior (BROCK, 2003) na figura do Governo (VERHOEST et al, 2004), mas de todos os *stakeholders* e fatores ambientais que contribuam para a limitação das alternativas de decisão do setor de GP (PAAUWE; BOON, 2009).

Essa visão é representada pela Figura 9, na qual o espaço para tomada de decisão para modelagem de processos estratégicos é restringida externamente pelo ambiente normativo definido pelo Governo e, internamente, pelo ambiente sócio-político da organização. Dessa forma, a autonomia, tendo em consideração o modelo de Paauwe (2004), corresponde ao que o autor define como o espaço para tomada de decisão possuído pela coalizão dominante para realização de escolhas estratégicas em gestão de pessoas. O conceito de autonomia, nesse sentido, se amplia para a capacidade de tomada de decisão sem interferências do ambiente. As contingências ambientais podem limitar a organização na operacionalização de modelos estratégicos de gestão de pessoas (PAAUWE; BOON, 2009).

Para alguns autores, a autonomia possui, além das dimensões formal e informal, uma terceira dimensão que interfere no seu exercício efetivo, qual seja a da autonomia percebida pelo agente, no caso a coalizão dominante. Ao operacionalizar o constructo no ambiente de trabalho, autores detectaram que os decisores-chave da organização concebem, conforme sua interpretação das contingências ambientais e de suas características individuais, qual sua real autonomia para mudanças das atividades de GP (BRANDL; POHLER, 2010). Nesse nível perceptual, aspectos como o domínio de informações, conhecimento sobre os recursos disponíveis, assim como a posição política do agente dentro do ambiente organizacional, são considerados no seu processo decisório (BRANDL; POHLER, 2010; LONTI, 2005). Essa abordagem mais recente tem como fundamento o conceito de racionalidade limitada, segundo o qual as decisões organizacionais são tomadas com base nos aspectos cognoscíveis da realidade, pelo agente.

Nesse sentido, a mensuração da autonomia é perceptual, tendo em vista a impossibilidade de se conceber a totalidade de fatores que a defina. Não obstante, o efeito de maior ou menor autonomia só se concretiza quando o agente percebe a sua margem e oportunidade de atuação (BRANDL; POHLER, 2010). Logo, a percepção de autonomia dos agentes define as ações do setor de gestão de pessoas, demonstrando o aspecto subjetivo do escopo de ação do setor. Truss (2008), ao comparar organizações com diferentes níveis de inserção estratégica da atividade de GP, verifica que os gestores possuíam percepções

diferentes sobre a margem de liberdade para modelagem de processos no setor público. Os gestores que implantaram modelos mais estratégicos não só percebiam maior margem de atuação, como negociavam a flexibilização de fatores ambientais restritivos, como o teor da estratégia organizacional e a participação do setor em decisões estratégicas. Essa importante constatação da realidade organizacional acrescenta para as análises acerca da autonomia a compreensão de que esta não é apenas atribuída pelo Governo Central à organização, mas ela também pode ser construída e modificada pela organização por meio de um processo de construção social e mudança da realidade (YOUNG; TAVARES, 2004).

Dessa forma, a autonomia é influenciada por diversos fatores organizacionais até que se expresse no teor das decisões do gestor de RH, ou da coalizão dominante, ao considerarem-se decisões estratégicas (PAAUWE; BOON, 2009). As decisões gerenciais, portanto, geram impactos na organização e no ambiente, por meio da influência de gestores de RH na construção de modelos estratégicos na organização (TRUSS, 2008). Nessa perspectiva, existe um fluxo de influência recíproca entre o ambiente e os agentes organizacionais. A percepção de que existam espaços para a inovação em GP é capaz de motivar gestores e dirigentes à implantação de mudanças nessas atividades e de modificar os seus ambientes (TRUSS, 2008; BRANDL; POHLER, 2010; PAAUWE; BOON, 2009).

Os fatores do ambiente político-institucional, fatores intra-organizacionais e, por fim, características individuais interferem no grau de autonomia que efetivamente influenciará o cotidiano das atividades do setor (PAAUWE; BOON, 2009). Nesse sentido, as diferentes dimensões da autonomia estão representadas na Figura 10. Conforme exposto, pode-se conceber que haja uma relação de interpenetração entre os diferentes níveis de análise, na qual, assim como a autonomia formal e real condicionam a percepção individual de autonomia, o agente pode buscar a alteração das variáveis ambientais que constroem sua autonomia percebida, buscando ampliá-la como um todo em todos os níveis.



Em que Autonomia Formal > Autonomia Real > Autonomia Percebida

Figura 10: Dimensões de autonomia do setor de gestor de pessoas. Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com base no referencial proposto para a análise da expressão do papel estratégico do setor de gestão de pessoas, é possível depreender que os pressupostos para tal requerem uma mudança em seu grau de autonomia. A autonomia em gestão de pessoas, concebida como o poder decisório sobre essas atividades depende diretamente das restrições impostas pelos fatores condicionantes de implantação apontados pelos autores, tais como a estrutura, função e estratégia da organização, características da força de trabalho, ambiente legal trabalhista, cultura nacional de trabalho e organizacionais, redes informais e percepções de atores organizacionais (BRANDL; POHLER, 2010; BREWSTER et al, 2006; CODA et al, 2009; DATTA; GUTHRIE; WRIGHT, 2005; DE PABLOS, 2004; FARNDAL et al, 2010; GOODERHAM; NORDHAUG; RINGDAL, 1999; McCracken; WALLACE, 2000; MULLER, 1999; TRUSS, 2009 apud BRANDL; POHLER, 2010). Esses fatores influenciam a autonomia em suas diferentes dimensões, sendo consolidados na percepção dos tomadores de decisão da organização. As decisões da coalizão dominante, conforme Paauwe e Boon (2009) definirão a extensão da implantação do modelo estratégico de gestão de pessoas, face aos diversos fatores elencados.

Uma das evidências para identificação de perfis estratégicos de GP são as características dos processos dessa atividade (GRATTON, 1999; TRUSS, 2008; WRIGHT; SNELL, 1998), de forma que a literatura provê modelos que subsidiam essa análise. Por outro

lado, a perspectiva de participação do setor de GP no processo estratégico organizacional, tomada como um dos principais indicativos do perfil estratégico da atividade (BROCKBANK; ULRICH, 2005; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; GOLDEN; RAMANUJAM, 1985 apud PAAUWE; BOON, 2009; GRATTON, 1999; WRIGHT; McMAHAN, 1992; WRIGHT; SNELL, 1998) é realizada com lacunas na literatura, principalmente no que se refere a teorias que expliquem a inserção do setor de gestão de pessoas na estrutura informal da organização (SHEEHAN, 2005).

Dessa forma, propõe-se o uso da autonomia como forma de medida para identificação do grau de poder decisório possuído pelo setor de GP em suas atividades. A maior autonomia do setor na organização, conforme Paauwe e Boon (2009) é condicionante da capacidade de implantação de modelos estratégicos, tendo em vista a necessidade de se alterar e controlar efetivamente os processos de GP (WRIGHT; SNELL, 1998). Nesse sentido, a autonomia formal, compreendida como a autoridade formal de decisão oriunda de um processo de descentralização (VERHOEST et al, 2004; YESILKAGIT; VAN THIEL, 2008; YOUNG; TAVARES, 2004), envolve a prerrogativa formal de decisão sobre as atividades de gestão de pessoas. No que se refere ao perfil estratégico da unidade, refere-se à participação formal do setor de GP nas decisões estratégicas organizacionais, numa perspectiva clássica. Já a dimensão informal da autonomia revelaria o grau de interferência dos atores organizacionais em oposição ao grau de influência do setor de GP em suas atividades, refletindo também a sua inserção no ambiente político organizacional (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). Ambas as dimensões devem configurar um dado nível de autonomia real da unidade de gestão de pessoas, compreendida como a capacidade do setor de controlar e influenciar efetivamente os resultados de seus processos (YOUNG; TAVARES, 2008).

Conquanto não haja relação teórica entre autonomia e processos de elaboração estratégica, a relação entre os conceitos possibilitada pela união de modelos de GEP, modelos de elaboração estratégica e modelos de autonomia, permite verificar se a autonomia, de fato, se vincula a um papel estratégico e se esse se expressa pela dimensão clássica, com maior autonomia formal, ou emergente, com maior autonomia informal. A consolidação e operacionalização da proposição desta pesquisa é detalhada na seção seguinte que expõe as dimensões de análise a serem utilizadas nos níveis macro e meso-organizacional.

Sendo assim, os modelos se atêm aos dois níveis de análise, conforme adaptação proposta do modelo de Paauwe (2004), sendo consideradas as influências do ambiente institucional externo e do ambiente interno na adoção de práticas de gestão de pessoas. O

ambiente externo tem como nível de análise o nível macro-organizacional, relativo à relação da organização com o Governo Central e as restrições institucionais à autonomia com foco no desempenho de atividades de capacitação. Adicionalmente às restrições governamentais, o setor de gestão de pessoas está sujeito ao ambiente interno. Sob uma perspectiva meso-organizacional é analisada a relação da unidade com os diversos *stakeholders* e as características estruturais e normativas da organização que afetam suas atividades de capacitação.

2.5.2 Modelo de análise macro-organizacional

Tendo em vista a maior complexidade do processo decisório no setor público, em razão da existência de um nível de relação com o ambiente externo, qual seja a relação com o Governo Central, e outro com o ambiente interno, com os atores organizacionais, foram propostos modelos específicos para cada nível de análise. Para evidenciar os fatores do ambiente institucional que condicionam o poder decisório das organizações de forma geral, são consideradas as duas dimensões propostas por Verhoest et al (2004) relativas à autonomia como margem de decisão formal e à autonomia enquanto ausência de interferências externas. A autonomia formal para decisões, conforme demonstrado pela Figura 8 (p. 77), é definida a partir da descentralização dos processos de gestão de pessoas para as organizações (HOU et al, 2000; YOUNG; TAVARES, 2004), podendo referir-se à autonomia para a política a ser executada (*policy autonomy*) e à autonomia gerencial com relação à utilização dos meios para execução da política, como os recursos humanos e financeiros (*managerial autonomy*) (VERHOEST et al, 2004). Dessa forma o Quadro 8 propõe os objetos de investigação em cada uma das dimensões de autonomia consideradas e que se referem aos níveis de descentralização das políticas de gestão e das políticas de capacitação, assim como as interferências de Governo.

Dimensão	Processo Decisório no Nível Macro-Organizacional		
	Autonomia como Poder Decisório		Autonomia como Ausência de Intervenções
	Gerencial	Política de Capacitação	
Objeto de Análise	Grau de (Des)centralização de Políticas de Gestão	Grau de (Des)centralização da Política de Capacitação	Interferências do ambiente governamental
Definição Constitutiva	Capacidade de decisão sobre a gestão e utilização dos recursos financeiros, humanos e outros fatores de produção para atividades. (VERHOEST et al, 2004)	Capacidade de decisão em atividades de capacitação e definição de seus objetivos, processos de trabalho, instrumentos, produtos (quantidade e qualidade) e público-alvo (VERHOEST et al, 2004)	Isenção de restrições, controles e influências de atores governamentais sobre a competência decisória da organização.
Definição Operacional	Percepção dos gestores e servidores em relação às restrições governamentais para gestão de recursos humanos e financeiros na organização para a efetividade de atividades de capacitação.	Percepção dos gestores e servidores em relação às restrições governamentais para planejamento, execução, controle e objetivos das atividades de capacitação.	Percepção dos gestores e servidores sobre a influência e supervisão direta do Governo sobre atividades de capacitação.
Fatores ou Propriedades de Análise	Legislação relativa ao tema, formas de controle governamental e efeitos sobre o processo de capacitação.	Legislação relativa ao tema, formas de controle governamental e efeitos sobre o processo de capacitação.	Tipos e origem das interferências e restrições.

Quadro 8: Dimensões de análise dos fatores institucionais intervenientes na autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.

A transferência de poder decisório por meio da descentralização é geradora de autonomia formal ao conceder autoridade à organização para tomada de decisão sobre suas atividades (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; VERHOEST et al, 2004). No entanto, a autonomia auferida no nível macro-organizacional é apenas potencial, quando parcialmente exercida por unidades de gestão de pessoas. O nível meso-organizacional de análise atesta o exercício efetivo pela unidade de gestão de pessoas da autoridade concedida à organização. A

autonomia da unidade dependerá de variados fatores ambientais internos, destacadamente os controles coercitivos exercidos por outros atores (VERHOEST et al, 2004), o nível de inserção formal e informal da unidade nas decisões sobre gestão de pessoas (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), assim como suas características internas (PAAUWE; BOON, 2009). Desta forma, faz-se necessária a análise do ambiente interno da organização visando definir quais fatores organizacionais tem influência sobre a autonomia real do setor e sua capacidade de atuação estratégica.

2.5.3 Modelo de análise meso-organizacional

A análise da autonomia das unidades de gestão de pessoas tem como base os mesmos constructos utilizados na análise da autonomia organizacional, uma vez que busca analisar a difusão da margem de poder decisório concedido pelo Governo na organização e como é de fato exercido pelas unidades de gestão de pessoas. São analisadas as dimensões de autonomia gerencial e autonomia em decisões de capacitação, referindo-se à extensão do poder decisório, concedido pelo Governo, desde a cúpula para as unidades de gestão de pessoas, o que caracteriza novo processo de descentralização agora no âmbito organizacional. A análise da autonomia em atividades de capacitação, no entanto é ampliada, com o intuito de se buscar a sua relação com o desempenho mais efetivo dos setores de capacitação e principalmente com sua inserção estratégica. As diretrizes da política de capacitação vigente, por exemplo, prescrevem abordagens voltadas à vinculação com a estratégia organizacional, como a gestão por competências (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a análise do perfil estratégico de setores de gestão de pessoas pode ser orientada por cinco dimensões de análise: conteúdo, processo, implementação, adaptação e agilidade (PAAUWE; BOON, 2009). Duas dessas dimensões têm sua origem nos modelos clássicos de gestão estratégica e representam seus aspectos fundamentais:

- a) Conteúdo: Até que ponto as práticas de RH realmente estão focadas no alcance dos objetivos organizacionais?
- b) Processo: Até que ponto a função de RH está envolvida no processo de formulação estratégica?

Os objetos de análise de cada dimensão, portanto, são distintos. A dimensão de conteúdo se volta para as características das políticas e práticas de gestão de pessoas, cuja análise utiliza como referência definições de processos de gestão de pessoas prescritos na literatura (PAAUWE; BOON, 2009). A dimensão processo se refere ao processo de formulação estratégica da organização e como ocorre a inserção do setor de gestão de pessoas nessas decisões. A análise dessa dimensão se volta para o processo decisório da organização acerca da definição das suas políticas e práticas de gestão de pessoas. O recorte das dimensões de análise, porém, não prejudica a utilização das três dimensões restantes (implementação, adaptação e agilidade), tendo em vista que os processos e práticas estudados podem possuir tais propriedades específicas. O processo decisório pode exibir características de implementação enquanto as práticas e sistemas de gestão de pessoas podem exibir traços de adaptação e agilidade. Dessa forma, todas as dimensões de análise são consideradas em termos de interpretação dos resultados, porém apenas as dimensões clássicas terão foco prioritário no estudo. No caso, o foco estratégico dado por Paauwe (2004) será ampliado para a análise do conteúdo das atividades e seu processo decisório como um todo, uma vez que juntamente com as práticas estratégicas coexistem práticas de perfil funcional, enquanto que o conceito de autonomia engloba não somente decisões estratégicas, mas as decisões cotidianas sobre o processo de treinamento. A análise do perfil estratégico da capacitação é abordada como parte da análise tanto do conteúdo das atividades quanto dos processos de decisão considerados de forma global. O Quadro 9 sintetiza o recorte teórico proposto na pesquisa.

	Clássicas (Foco do Estudo)		Complementares		
Dimensão	Conteúdo	Processo	Implementação	Adaptação	Agilidade
Definição	Orientação estratégica das práticas de capacitação.	Participação do setor de GP nas decisões organizacionais formais e informais.	Processo decisório e cultura: Unitarista x Pluralista	Velocidade de reação e adaptação de sistemas de GP ao ambiente	Flexibilidade de processos organizacionais e do capital humano
Objeto de Análise	Políticas e práticas do setor de capacitação.	Autoridade e participação em processos decisórios estratégicos de atividades de capacitação	Processo decisório em atividades de capacitação.	Políticas e práticas do setor de capacitação.	Políticas e práticas do setor de capacitação.

Quadro 9: Dimensões de análise da gestão estratégica de pessoas. Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paauwe e Boon (2009).

A utilização das duas dimensões visa à maior abrangência e coerência com a realidade dos setores de gestão de pessoas. Muitos modelos que enfatizam apenas uma dimensão (e.g. BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; WRIGHT; SNELL, 1998; GRATTON; 1999) terminam por explicar apenas determinados aspectos da realidade da gestão de pessoas, ignorando possíveis relações com outras dimensões e fatores para geração de um quadro mais abrangente. Da mesma forma, modelos que abordem apenas práticas consideradas estratégicas tendem a ignorar as demais atividades, cujo arranjo e integração compõem perfis orientados para um modelo mais funcional ou estratégico.

A importância da dimensão “conteúdo”, referente à análise de processos de gestão de pessoas, é referida por Gratton (1999) como a principal forma de expressão da capacidade estratégica da organização. O foco específico da análise sobre atividades de treinamento permite uma subdivisão mais aprofundada dessas atividades com base no modelo sistêmico de Borges-Andrade e Abbad (1999). Dessa forma, serão consideradas as etapas fundamentais do processo de treinamento: Análise de Necessidades de Treinamento – ANT, Planejamento, Execução e Avaliação. A perspectiva adotada considerando os subsistemas de treinamento serve aos propósitos de classificação das atividades mapeadas, assim como estabelecer em

qual desses sistemas ocorrem os fatores específicos de restrição ou ampliação da autonomia de setores de capacitação e sua inserção estratégica.

Não obstante, atividades complementares ao processo teórico de treinamento serão consideradas, tais como aquelas previstas na legislação de base de gestão de pessoas. O objetivo de tal inclusão de atividades é caracterização da arquitetura de atividades do setor de capacitação como um todo para consideração de eventuais variações entre as organizações dessas atividades complementares, que sejam significativas para seu desempenho. Essa opção também possui suporte em McCracken e Wallace (2000) e Garavan, Costine e Heraty (1995) na medida em que os autores apontam a existência de atividades complementares, principalmente voltadas a controles gerenciais, como forma de ampliação do caráter estratégico dos treinamentos.

Já a dimensão processo refere-se à participação do setor de gestão de pessoas em decisões sobre capacitação e sua inserção na elaboração estratégica da organização, sendo esta última referida como fundamental por diversos autores (e.g. BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004). Para análise dessa dimensão será considerado o processo de formação da autonomia nas organizações públicas, a partir da descentralização de decisões sobre a capacitação em direção à expressão de autonomia real, ou *de facto*, que analisa a capacidade de decisão sobre os processos de planejamento, monitoramento e gestão da capacitação que gerem valor para a organização e seus indivíduos, implicada a capacidade de influenciar e gerenciar os próprios resultados (YOUNG; TAVARES, 2004). Sendo assim, o Quadro 10 explicita os critérios para análise de cada uma das dimensões propostas.

Dimensão	Conteúdo	Processo
Objeto de Análise	Políticas e Práticas de Treinamento	Autonomia real em atividade de capacitação
Definição Constitutiva	Políticas e práticas que ocorrem de maneira sistemática e que sejam procedimentos reais e não apenas retóricos orientados para o alcance de objetivos organizacionais envolvendo o sistema de atividades de avaliação de necessidades, planejamento, execução e avaliação de treinamentos (GRATTON, 1999; MENESES, ZERBINI, ABBAD, 2010).	Capacidade de decisão no planejamento, monitoramento e gestão de processos que geram valor para a organização e para os indivíduos, podendo influenciar e gerenciar os seus próprios resultados. (YOUNG E TAVARES, 2004)
Definição Operacional	Processos de trabalho formais e estruturados e alinhados à estratégia organizacional que expressem as rotinas executadas de trabalho e as funções da unidade de gestão de pessoas.	Percepção dos gestores e servidores sobre a real influência do setor de gestão de pessoas sobre os próprios processos, estratégias e resultados de capacitação
Fatores ou Propriedades de Análise	Atividades de treinamento, vinculação estratégica; planejamento, controles, flexibilidade, finalidade, prazos, resultados. (GRATTON, 1999; WRIGHT; SNELL, 1998; MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010)	Estratégias e fontes formais e informais para tomada de decisão da unidade: normas, posição hierárquica, legitimidade e participação em arenas de decisão (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000).

Quadro 10: Dimensões de do perfil estratégico e autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.

Considera-se que a autonomia real é formada a partir da utilização de meios formais e informais de tomada de decisão pela unidade de gestão de pessoas. Sendo assim, duas abordagens orientam a análise dessa dimensão de autonomia: a perspectiva clássica, ou formal-sinóptica, que observa o grau de participação do setor de GP no planejamento e processo decisório formal da organização; e a abordagem emergente, ou informal-incremental, que observa a inserção do setor de GP no processo decisório informal e cotidiano da organização (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000).

Desta forma, para fins de distinção entra o processo formal-sinóptico e informal-incremental, os quais não são excludentes, mas complementares, os conceitos de centralização e autonomia foram adaptados à literatura estratégica e de gestão de pessoas com fins à identificação do poder decisório do setor em ambas as dimensões. O processo formal-

sinóptico de tomada de decisão será analisado com base no conceito de autonomia formal das unidades de gestão de pessoas. Nesse caso, o processo de descentralização na organização permite o desdobramento entre a autonomia gerencial e da autonomia formal para atividades de capacitação. A definição da autonomia formal torna possível conhecer o grau de participação do setor de gestão de pessoas em decisões formais sobre suas atividades de capacitação, e em que medida a unidade toma decisões estratégicas ou abrangem apenas questões funcionais de treinamento.

A dimensão informal-incremental por sua vez reflete a competência política e as relações sociais que a unidade de gestão de pessoas estabelece com a cúpula e com as unidades organizacionais. Essa dimensão será analisada pelo conceito de autonomia informal, definido como a maior capacidade de atuação e poder decisório que advém da construção social da legitimidade da atividade de capacitação na organização. A forma como a cúpula, gestores e servidores concebem o papel da capacitação e percebem a sua importância para contribuição para seus interesses e para os resultados organizacionais, permite a inserção do setor de gestão de pessoas na estrutura de poder da organização (SHEEHAN, 2005) e nas arenas de decisão estratégica (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). O quadro 11, portanto demonstra como será realizada a análise do processo decisório no nível meso-organizacional, consideradas as respectivas dimensões de autonomia.

Dimensão	Processo Decisório no nível Meso-Organizacional			
	Formal-Sinóptico			Informal-Incremental
Objeto de Análise	Descentralização	Autonomia Gerencial	Autonomia Formal para decisões de capacitação	Autonomia Informal
Definição Constitutiva	Distribuição da autoridade e poder decisório na organização. (BROCK, 2003)	Capacidade de decisão sobre a gestão e utilização dos recursos financeiros, humanos e outros fatores de produção para suas atividades. (VERHOEST et al, 2004)	Extensão da autoridade para tomada de decisão a determinado ator organizacional (BROCK, 2003; VERHOEST et al, 2004)	Influência de profissionais e gestores em processos decisórios emergentes em arenas informais assistemáticas e descentralizadas na organização.

Quadro 11: Dimensões de análise do processo de formação da autonomia no nível meso-organizacional.

Dimensão	Processo Decisório no nível Meso-Organizacional			
	Formal-Sinóptico			Informal-Incremental
Objeto de Análise	Descentralização	Autonomia Gerencial	Autonomia Formal para decisões de capacitação	Autonomia Informal
Definição Operacional	Lócus da autoridade para tomada de decisões em caráter final nos processos relacionados à capacitação.	Percepção dos gestores e servidores sobre a capacidade de gestão cotidiana de recursos para a efetividade e alcance de resultados de capacitação.	Percepção de gestores e servidores sobre a efetividade de normativos ou práticas formais que concedam autoridade e/ou participação à unidade de GP em processos decisórios relativos à estratégia e funcionamento dos processos de capacitação.	Percepção de gestores e servidores sobre a capacidade de influência sobre a cúpula e sobre decisões de capacitação nas unidades organizacionais em função de relações sociais e importância atribuída à capacitação.
Elementos de Análise	Normas e regulamentos, estrutura organizacional, hierarquia.	Normas e regulamentos, estrutura organizacional, hierarquia.	Normas e regulamentos, posição hierárquica do setor de gestão de pessoas, participação formal em reuniões estratégicas.	Legitimidade da unidade, adesão à iniciativas de capacitação, inserção informal na cúpula e unidades organizacionais, integração em processos decisórios informais.

Quadro 11: Continuação.

A abrangência de ambas as dimensões de participação estratégica (formal e informal) possibilita a identificação de diferentes perfis estratégicos de gestão de pessoas, assim como a existência de setores de gestão de pessoas formalmente inseridos na estratégia, porém pouco influentes nas práticas cotidianas, por exemplo (LEGGE, 2005; SHEEHAN, 2005). Porém para que o perfil estratégico seja melhor evidenciado, os processos de capacitação precisam possuir alguma relação com a estratégia da organização (GRATTON, 1999), sob pena de se configurar apenas em autonomia operacional (VERHOEST et al, 2004). Portanto, as dimensões conteúdo e processo serão confrontadas ao final da análise, com o intuito de verificar se as dimensões formais e informais de autonomia da unidade de gestão de pessoas motivam a emergência de políticas e práticas de capacitação mais efetivas e com perfil estratégico.

Para a análise dos diferentes perfis de capacitação foi adotado o processo de amostragem teórica. O perfil da amostra permitiu atestar a existência de perfis bastante diversificados entre as organizações e o desenvolvimento de uma perspectiva de progressão de tais perfis desde um modelo básico de treinamento àqueles que se aproximam das abordagens estratégicas. Nesse ínterim, observam-se variações na autonomia relatada por gestores e a presença de arquiteturas mais complexas de processos de treinamento, com variados níveis de inserção estratégica. Os dados foram colhidos por meio de entrevistas semi-estruturadas com participantes selecionados com base em amostragem intencional, consistindo em gestores e representantes da equipe de capacitação nas organizações. A seguir são detalhados, portanto, a metodologia de abordagem e as etapas de coleta, análise e organização dos dados.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesta seção serão descritas as características da pesquisa realizada. Primeiramente apresenta-se a tipificação metodológica geral da pesquisa e o campo de estudo proposto. Em seguida, apresentam-se as características específicas dos dois estudos interdependentes que compõem os objetivos específicos da pesquisa. Para cada estudo seções específicas descreverão como foi realizado o processo de amostragem, os instrumentos utilizados e sua forma de aplicação, e, por fim, os procedimentos empregados na análise dos dados obtidos e os respectivos critérios para sua organização, tendo em vista as teorias de base. A pesquisa se fundamenta no modelo de sistema de treinamento de TD&E e em quatro modelos de gestão estratégica de pessoas que subsidiarão a análise de políticas e práticas de desenvolvimento de pessoas no setor público sob a abordagem estratégica. O contexto da pesquisa é a orientação estabelecida com a edição do Decreto Nº 5.707/06 que preconiza um modelo de desenvolvimento estratégico de pessoas (BRASIL, 2006; CARVALHO, 2009).

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa foi realizada por dois estudos interdependentes, denominados Estudo 1 e Estudo 2. O Estudo 1 visa conhecer o campo, por meio do levantamento das atividades que integram o processo de treinamento realizado nas unidades de gestão de pessoas do setor público. As informações serão confrontadas com as teorias de base para caracterização do perfil dos processos sob a perspectiva do desenvolvimento estratégico de pessoas. A realização do Estudo 1 proporcionou a emergência de categorias referentes às contingências ambientais que condicionam o perfil dos processos mapeados. Dessa forma, torna-se possível a análise da relação entre o perfil dos processos e o ambiente interno e externo das organizações. O Estudo 2 visa corroborar as forças ambientais detectadas no Estudo 1 e analisar a proposta do presente trabalho de que a autonomia percebida pelas unidades de gestão de pessoas, diante das restrições ambientais detectadas, são indicativos do potencial de desenvolvimento do perfil estratégico do processo de treinamento.

A pesquisa se classifica como descritiva de campo. Sua abordagem será qualitativa, buscando conhecer o fenômeno em profundidade e prover evidências com base nas variadas alternativas teóricas utilizadas como referência (GIL, 2002). Para tanto, as técnicas de

pesquisa utilizadas se concentram no emprego de entrevistas individuais e coletivas com aplicação de dois roteiros semi-estruturados e um roteiro estruturado. Posteriormente, os dados são analisados com emprego de técnicas de análise de conteúdo. A categorização temática dos dados encontrados, com base nas teorias propostas é o principal resultado buscado por essa análise, distinguindo os diferentes níveis de análise, as dimensões de autonomia e suas respectivas variáveis relativas às forças ambientais detectadas. A pesquisa se atém ao período atual da Administração Pública Federal, sendo de corte transversal, e evidencia o contexto de implantação de modelos estratégicos de desenvolvimento de pessoas nesse âmbito. O universo de pesquisa envolve todos os órgãos da Administração Pública Federal que são afetados pela PNDP.

3.2 Caracterização da Administração Pública Federal.

A Administração Pública pode ser definida como “o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribuiu o exercício da função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2009, p. 43). No nível Federal, os órgãos são entes diretamente integrados na estrutura administrativa da Presidência da República, formando a administração direta do Estado e que possui titularidade na execução da atividade administrativa (BRASIL, 1967). A administração direta constitui-se dos próprios órgãos políticos dirigentes e seus ministérios e órgãos diretamente vinculados. A execução da atividade administrativa pode ser transferida para entidades de personalidade jurídica própria, as quais compõem a administração indireta (DI PIETRO, 2009). Essa é constituída de diferentes tipos de entidades definidas como: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas (BRASIL, 1967).

A administração das funções de pessoal foi organizada sob a forma de um sistema que abrange todas as organizações da Administração Pública Direta e Indireta Federal. Por meio do Decreto Nº 67.326/70 criou-se o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. A fiscalização, auditoria e monitoramento das atividades de administração de pessoal nas organizações públicas ficam a cargo do órgão central do SIPEC (BRASIL, 1970), atualmente, a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP (BRASIL, 2012). Em 1988 o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE é criado como forma de monitoramento das despesas de pessoal e melhoria da gestão (PIRES et al, 2005). Todos os

servidores públicos se vinculam ao SIAPE, de tal forma que compreende toda a Administração Pública Federal, integrante do SIPEC. Atualmente, 187 organizações do Poder Executivo integram o SIPEC. Desta forma, este é o universo do presente estudo que compreende os órgãos do Poder Executivo Federal, integrantes da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, os quais são abrangidos pelas determinações do Decreto Nº 5.707/06.

3.3 Estudo 1 – Caracterização da pesquisa

O Estudo 1 se classifica como descritivo quanto aos seus fins, pois visa caracterizar de forma detalhada os processos de desenvolvimento de pessoas na Administração Pública Federal. A adaptação de modelos estratégicos ao setor público tem gerado processos híbridos, adaptados aos contextos normativos de cada país (TRUSS, 2008; OCDE, 2010a; 2010b). Dessa forma, o estudo descritivo visa conhecer os processos típicos das organizações públicas federais e classificá-los com base nos modelos teóricos genéricos de treinamento. Como forma de se caracterizar o papel estratégico da atividade de treinamento e desenvolvimento de pessoas, os perfis dos processos mapeados são relacionados aos graus de inserção formal e informal do setor nas decisões organizacionais e os níveis de autonomia percebida pelos entrevistados. Essa etapa de pesquisa visa elucidar como ocorrem os citados processos no campo de estudo e como se insere a atividade de desenvolvimento no contexto organizacional, tendo em vista que a atividade de gestão de pessoas no setor público, geralmente, é referida como uma atividade de controle administrativo e não como uma atividade estratégica (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). O Estudo 1 permitiu a elaboração de uma lista categorizada dos processos identificados como distintos, integrantes do sistema de treinamento.

Para este estudo a abordagem do campo foi realizada por meio de um levantamento qualitativo com servidores que atuam na área de treinamento e desenvolvimento de pessoas nas organizações. O levantamento foi realizado em duas etapas, relativas ao levantamento dos processos e à validação desses dados. Pesquisas qualitativas são indicadas em situações em que os resultados buscados não podem ser satisfatoriamente obtidos por métodos quantitativos (STRAUSS; CORBIN, 2008). Tendo em vista o tipo descritivo de pesquisa, se intenta verificar quais modelos teóricos melhor explicam a realidade do setor público

brasileiro. Para tanto, foi preciso conhecer detalhadamente o campo de pesquisa para uma análise de quais perspectivas teóricas mais se aproximam do objeto de estudo. Dessa forma, a abordagem qualitativa se justifica pelo objetivo de compreender o funcionamento dos processos analisados, suas características, sua finalidade, como são percebidos no contexto da organização e como esse contexto se relaciona às diferentes configurações de processos encontradas (STRAUSS; CORBIN, 2008). Para tanto, o levantamento foi realizado por meio de entrevistas em diferentes organizações com os funcionários, supervisores e coordenadores integrantes de setores de desenvolvimento, assim como os gestores das unidades de gestão de pessoas. As entrevistas com diferentes atores visam à diminuição do viés pessoal nas opiniões colhidas, se baseando nas visões compartilhadas pelo grupo (FLICK, 2009). Para a amostragem de participantes da entrevista foi utilizada uma amostra intencional, a qual adotou como critério o envolvimento formal em atividades de desenvolvimento de pessoas na organização. As organizações foram selecionadas da forma especificada a seguir.

3.3.1 Estudo 1 – Amostragem

O universo da pesquisa é o conjunto de cerca de 187 órgãos públicos federais, integrantes do SIPEC, que estão sujeitos às perspectivas de mudança da gestão de pessoas trazidas pelo Decreto Nº 5.707/06. Para uma melhor abrangência do universo das atividades organizacionais de desenvolvimento de pessoas, a composição da amostragem dos órgãos estudados foi intencional de natureza teórica. A amostragem teórica foi desenvolvida como parte do método de pesquisa qualitativa da teoria fundamentada, desenvolvido por Glaser e Strauss na década de 1960. Com base nesses autores, Flick (2009) cita a descrição da amostragem teórica como sendo:

<...> o processo de coleta de dados para a geração de teoria pela qual o analista coleta, codifica e analisa conjuntamente seus dados e decide que dados coletar a seguir e onde encontrá-los, a fim de desenvolver sua teoria quando esta surgir. Esse processo de coleta de dados é controlado pela teoria em formação.” (GLASER; STRAUSS, 1967 apud FLICK, 2009, p. 120)

A estratégia gradual de amostragem, proporcionada pela amostragem teórica, não se baseia na aleatoriedade dos casos, mas pela sua relevância e potencial para contribuição à teoria de fundo. Sendo assim, a abordagem se compatibiliza com o perfil descritivo da pesquisa, tendo em vista que os perfis das unidades de treinamento são analisados de forma

comparativa, visando evidenciar os fatores que interferem na progressão da atividade de treinamento para um caráter estratégico e verificar sua relação com a variável subjacente proposta, a autonomia percebida. Tendo como base a teoria de gestão estratégica de pessoas, se buscou incluir casos considerados como “extremos” ou atípicos (FLICK, 2009) em relação às variáveis analisadas, quais sejam as atividades de desenvolvimento em organizações públicas federais integrantes do SIPEC, expressas em casos de sucesso ou de fracasso na sua configuração estratégica da atividade. Considera-se que o objetivo dessa abordagem também consiste na obtenção de maior amplitude e validade teórico-empírica da lista de processos de treinamento, ou seja, a identificação da maior quantidade de aspectos empíricos possíveis tendo como referência a literatura. A detecção dos casos se baseou no conhecimento empírico prévio do campo, na indicação de entrevistados, assim como em iniciativas de reconhecimento público, como prêmios de inovação do setor público ou apresentação de casos de sucesso em eventos profissionais. Subsidiariamente, os critérios gerais de seleção das organizações tiveram como base a diversidade e a variabilidade das suas características em sua tipificação formal-legal e na atividade desempenhada de forma a se obter maior abrangência do fenômeno sob diferentes formas de ocorrência, em diferentes atividades de Governo. O objetivo dessa estratégia de amostragem é a busca da saturação dos dados relativos ao fenômeno e o enriquecimento teórico, em função das observações relevantes que contribuam para o aperfeiçoamento dos resultados (STRAUSS; CORBIN, 2004).

Dentro dessa perspectiva teórica de amostragem, foram contatadas, no total 37 organizações, sendo autorizada a realização da pesquisa por 16 destas. Primeiramente, a pesquisa foi realizada em uma organização piloto, para fins de estabelecimento de um grupo base de atividades de treinamento mapeadas, assim como a adequação do instrumento e compreensão dos pontos a serem abordados durante a condução das entrevistas. Posteriormente as organizações foram selecionadas com base em critérios envolvendo diferenças em relação à natureza jurídica, porte, estrutura organizacional e existência de gestão por competências. Com base em uma amostra de 14 organizações foi encerrada a primeira etapa de levantamento em função da constatação de saturação dos dados relativos às atividades de capacitação. A partir desses dados, foi realizada a consolidação das informações e elaborado o Instrumento 2 (Apêndice C), o qual definia questões objetivas para descrição do conjunto de atividades de treinamento passíveis de serem realizadas por uma de capacitação na administração pública federal. O Instrumento 2 foi aplicado inicialmente em duas novas organizações para fins de sua validação em um novo contexto de pesquisa. Foram

selecionadas duas organizações que haviam realizado mapeamento de competências sendo uma da administração direta (Org. 15) e uma autarquia (Org. 16).

A amostra dos participantes da pesquisa foi de natureza intencional sendo o critério, na primeira etapa, o envolvimento com processos de treinamento. A primeira etapa consistiu em uma entrevista em cada uma das 14 organizações, em sua maioria com os coordenadores do setor de treinamento, em alguns casos acompanhados de um ou mais funcionários. A segunda etapa de validação dos dados, e que permitiu a adequação do Instrumento 2, envolveu o retorno às organizações e a inclusão das duas novas organizações mencionadas (Org. 15 e 16). Essa etapa de validação ocorreu em conjunto com a aplicação do Instrumento 3 (Apêndice D), relativo ao Estudo 2 sobre autonomia, de forma que considerou-se que a posição de tomada de decisão era o critério fundamental para a amostragem de participantes. Sendo assim, foram entrevistados servidores ocupantes da posição de supervisor, coordenador ou gestor. Em 11 organizações foram realizadas duas entrevistas separadas, uma com o gestor, outra com o coordenador. Nas demais não foi possível a realização da pesquisa com o gestor, sendo realizada apenas com o coordenador ou com este e o supervisor. Em uma das organizações foi possível realizar entrevista com os três níveis: supervisão, coordenação e gestão. O Quadro 12 a seguir demonstra a sequência adotada para realização das entrevistas, o cargo dos entrevistados e os instrumentos aplicados.

Organizações e Natureza Jurídica		Total Entrev.	Etapa 01		Validação	
			Entrevistado	Instrumentos	Entrevistado	Instrumentos
0	Autarquia Especial (Piloto)	01	Funcionário	01	-	-
1	Adm. Direta	03	Coordenador e 06 Funcionários	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
2	Adm. Direta	03	Coordenador e Funcionário	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
3	Autarquia Especial	03	Coordenador	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
4	Adm. Direta	03	Coordenador	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
5	Autarquia Especial	03	Coordenador e Funcionário	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
6	Adm. Direta	03	Coordenador	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
7	Autarquia	03	Coordenador e Funcionário	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
8	Autarquia Especial	03	Funcionário	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
9	Autarquia Especial	03	Gestor e Coordenador	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	

Quadro 12: Sequência de realização de entrevistas e perfil da amostra.

Organizações e Natureza Jurídica		Total Entrev.	Etapa 01		Validação	
			Entrevistado	Instrumentos	Entrevistado	Instrumentos
10	Adm. Direta	02	Coordenador	01	Coordenador	02 e 03
11	Fundação Pública	03	Coordenador e Funcionário	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
12	Autarquia	03	Coordenador	01	Gestor	02 e 03
					Coordenador	
13	Fundação Pública	03	Supervisor	01	Supervisor	02 e 03
					Coordenador	
14	Adm. Direta	03	Coordenador	01	Coordenador	02 e 03
					Gestor	
15	Adm. Direta	03	Aplicados apenas Instrumentos 02 e 03		Supervisor	02 e 03
					Coordenador	
					Gestor	
16	Autarquia	02	Aplicados apenas Instrumentos 02 e 03		Supervisor	02 e 03
					Coordenador	

Quadro 12: Continuação

Para fins de descrição dos resultados, a referência posterior às organizações e profissionais entrevistados será feita por meio de denominações genéricas. As organizações serão caracterizadas em termos de sua natureza jurídica e numeradas como Organização 1, Organização 2 e assim por diante. Será evitado o fornecimento de informações que permitam a identificação das organizações como o seu número de funcionários, denominações de unidades organizacionais e posições hierárquicas, menção a datas específicas de eventos organizacionais. Sendo assim, os níveis organizacionais acima da unidade de gestão de pessoas serão denominados “cúpula”, quando se tratar do nível mais alto de comando e “unidade superior” quando se tratar dos níveis intermediários entre o setor de GP e a cúpula. Algumas organizações possuem órgãos colegiados de caráter deliberativo ou consultivo em assuntos de GP, de forma que essas unidades serão denominadas “comitê”. Os entrevistados serão denominados: funcionário, supervisor, coordenador e gestor, conforme os critérios definidos no Quadro 13.

Denominações dos Cargos	Unidades na Hierarquia Organizacional
Gestor: Chefe do setor de gestão de pessoas. Ex.: Coordenador-Geral/Gerente de Recursos Humanos. Gerente de Gestão de Pessoas.	Cúpula: Unidade máxima de decisão na organização, à qual as demais estão subordinadas. Ex.: Ministro, Diretoria Colegiada, Presidência.
Coordenador: Chefe da unidade subordinado ao Gestor. Ex.: Coordenador de Capacitação/Desenvolvimento de Pessoas.	Unidade Superior: Unidade intermediária entre o setor de GP e a cúpula à qual a área de GP está diretamente subordinada. Ex.: Subsecretaria/Superintendência/Diretoria de Administração.
Supervisor: Integrante da equipe de treinamento e desenvolvimento. Subordinado ao Coordenador. Ex: Chefe de Serviço de Capacitação.	Comitê: Unidade colegiada que subsidia ou toma decisões de gestão de pessoas à qual a área de GP pode ou não estar subordinada. Ex.: Comitê de Capacitação/Gestão de Pessoas; Conselho de Gestão; Fóruns.
Funcionário: Integrante da equipe de treinamento e desenvolvimento. Subordinado ao Coordenador ou Supervisor.	-

Quadro 13: Denominações padronizadas de cargos e unidades na estrutura organizacional.

3.3.2 Estudo 1 – Instrumentos

Foram utilizados dois instrumentos de pesquisa no primeiro estudo, um roteiro semi-estruturado de entrevista e um roteiro estruturado. O roteiro estruturado é considerado um resultado intermediário deste estudo, tendo em vista que se refere à lista de processos mapeados por meio do primeiro instrumento de pesquisa. O primeiro instrumento de pesquisa, designado como Instrumento 01 (Apêndice B) é um roteiro de entrevista semi-estruturado para orientação do pesquisador durante as entrevistas. O roteiro foi orientado para o mapeamento de atividades de treinamento, assim como a compreensão do contexto ambiental da organização.

O foco das questões sobre as atividades de treinamento se baseou em Curtis, Hefley e Miller (2001), que, ao elaborarem prescrições sobre níveis de maturidade em processos de gestão de pessoas, estabelecem diretrizes para a categorização de atividades e processos dessa atividade. Para os autores, processos “são um conjunto de tarefas ou atividades realizadas com vistas ao alcance de algum resultado específico” (CURTIS; HEFLEY; MILLER, 2001, pg. 656). Por sua vez, atividades são “ações realizadas por indivíduos ou equipes para a implementação de práticas” (CURTIS; HEFLEY; MILLER, 2001, pg. 645). As “práticas” são as atividades organizadas de forma padronizada que compõem o processo (CURTIS; HEFLEY; MILLER, 2001). Dessa forma, para a identificação não somente das práticas que

compõem o processo de treinamento, mas a forma como estas são realizadas, o objeto de análise abordado no questionário foram as atividades realizadas pelo setor de treinamento.

O instrumento consiste inicialmente em uma apresentação da pesquisa que solicita a colaboração do participante com seu depoimento e garante o anonimato e o resguardo das informações sigilosas. A segunda seção contém as perguntas para a coleta de dados e consiste em dois grupos de perguntas: perguntas núcleo sobre o “Processo de Treinamento e Desenvolvimento” e as “Perguntas de Suporte e Complemento à Entrevista”. As questões abordam as características das atividades tendo como referência as prescrições presentes em Curtis, Hefley e Miller (2001) e Gratton (1999) sobre caracterização e perfil estratégico de processos de GP, assim como Meneses, Zerbini e Abbad (2010) sobre metodologia de treinamento. O primeiro grupo de questões consiste em cinco perguntas que possuem o intuito de colher o máximo de informações possíveis sobre os variados tipos de processos realizados na unidade. As perguntas questionam de forma genérica quais as atividades realizadas no setor, e em seguida se busca detalhar: sua origem, finalidade, critérios de realização, procedimentos, particularidades e por fim a ligação da atividade com a estratégia organizacional. O grupo seguinte consiste em 16 questões opcionais, que visam abranger pontos específicos que, por ventura, não tenham sido abordados nas respostas às questões do primeiro grupo. O objetivo é manter uma similaridade de temas abordados pelos diversos entrevistados, permitindo sua comparação posterior. Por fim, na terceira seção, o instrumento possui locais de preenchimento com informações sobre a organização e o entrevistado para a organização da coleta de dados. O objetivo geral do instrumento é obter em cada organização uma descrição do seu contexto e de todos os processos realizados pelo setor e existentes na organização que se relacionem com a atividade de desenvolvimento. Cabe ressaltar que não é intentada uma distinção entre as práticas com base nos conceitos de treinamento, desenvolvimento e educação, conforme diretrizes da literatura específica do campo de TD&E. Nesse sentido, os termos são compreendidos de maneira genérica como atividades de capacitação realizadas pelas unidades de gestão de pessoas.

O segundo instrumento – Instrumento 02 – resultou da compilação e padronização das informações que emergiram nas entrevistas do primeiro levantamento de campo, estruturadas em questões objetivas. O instrumento foi denominado “Index de Processos de Desenvolvimento de Pessoas” e se caracteriza como um roteiro estruturado de entrevista com seis seções (Apêndice C). O instrumento destina-se ao preenchimento pelo próprio pesquisador, sendo o entrevistado questionado apenas acerca dos itens a serem marcados (respostas objetivas). A primeira seção – Seção A – visa ao mapeamento das denominadas

“estruturas de suporte” referente a processos e estruturas organizacionais relatados nas entrevistas e comuns entre algumas organizações, os quais fornecem suporte à inserção formal e informal do setor de gestão de pessoas. As seções “B”, “C”, “D” e “E” referem-se ao mapeamento das atividades propriamente ditas e que estão categorizadas no instrumento como referentes ao “Planejamento”; “Execução”; “Incentivo à Capacitação”; e “Controle e Revisão do Processo de Capacitação”. As questões identificam são objetivas e indicam a presença ou ausência das atividades, suas características consideradas relevantes e possuem espaços para anotações. A Seção “F” consiste na coleta de informações sobre a estrutura organizacional e do setor de desenvolvimento para suporte à análise do contexto, sendo questionados o nível hierárquico do setor de GP, número de servidores da organização, número de pessoas na equipe de desenvolvimento, o valor do orçamento de capacitação no último ano e, por fim, se a organização possui subsidiárias regionais com descentralização da função de desenvolvimento. Ao final um quadro de observações se destina ao preenchimento de informações complementares.

3.3.3 Estudo 1 – Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para a coleta dos dados foi realizada a abordagem das organizações por meio do envio de Carta de Apresentação (Apêndice H) a qual foi enviada eletronicamente ao coordenador da unidade de treinamento, ou a servidor do setor, possuindo texto explicativo convidando o participante a contribuir para a pesquisa e explicando os seus propósitos. Após a demonstração de interesse as organizações eram contatadas para melhor explicação do estudo a ser realizado e agendamento de reunião com os participantes indicados pelo coordenador. As entrevistas foram conduzidas por meio da aplicação do Instrumento 01 em um total de 14 seções de coleta, com duração média de uma hora e quarenta minutos, de forma presencial e gravadas em sua integridade. Para a coleta da etapa de validação foram aplicadas entrevistas nas 14 organizações já abordadas, com a utilização do Instrumento 02, aos mesmos respondentes da primeira etapa, assim como aos gestores da unidade, quando possível. Nessa etapa também foram aplicadas entrevistas em duas novas (Org. 15 e 16) organizações com o Instrumento 02 para verificar a adequação desse instrumento a novas organizações. O instrumento demonstrou-se adequado para o mapeamento de processos em novos contextos. Na etapa de validação foram realizadas 33 entrevistas com duração média de 53 minutos, cuja

extensão se deu principalmente pela aplicação conjunta do Instrumento 03 referente ao Estudo 02 de análise da autonomia percebida. As entrevistas foram igualmente gravadas em sua totalidade para posterior transcrição. Dessa forma, a análise inicial dos dados foi realizada sobre a transcrição integral das entrevistas de forma literal, com base na metodologia preconizada por Bardin (2009).

O Estudo 01 obteve três tipos de informações, aquelas relativas aos processos de desenvolvimento, aquelas relativas à relação da unidade gestão de pessoas com seu ambiente interno e externo e algumas informações acerca da autonomia para tomada de decisão que foram utilizadas no Estudo 02. Sobre as transcrições foi realizada a leitura flutuante do conteúdo com a classificação dos trechos em unidades temáticas livres, em grade de categorização aberta. Foram identificados os temas e núcleo de sentido que surgiram no discurso e o que foi dito a respeito destes temas. A informação relativa à descrição analítica dos processos foi feita sob uma perspectiva qualitativa na qual se considera “a ‘presença’ ou ‘ausência’ de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem” (BARDIN, 2009, p. 23). Nesse sentido, os fragmentos de análise que formam a unidade temática para a estruturação do relato foram as atividades realizadas pelas unidades de capacitação e os temas comuns relativos ao ambiente organizacional. Foram consideradas as recomendações específicas presentes em Bardin (2009) na análise dos dados, no entanto, em razão do caráter descritivo dos dados, não se privilegiará o caráter subjetivo das entrevistas (análise em profundidade) conforme preconizado pela autora (BARDIN, 2009). As entrevistas possuem uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva complementar, que atribui significados específicos ao relato. Para os objetivos deste estudo, de criar um “*índice* de processos” comum a todas as organizações públicas, se privilegiou, portanto, a análise objetiva dos dados, de forma a se realizar a análise categorial com base na comparação e distinção entre as unidades de análise (análise transversal dos dados) (BARDIN, 2009). As atividades de gestão de pessoas foram categorizadas de forma mais sistemática dentro de categorias que agruparam as práticas representadas por sua correspondência e similaridade, principalmente em relação à sua finalidade e conteúdo. As informações excedentes foram agrupadas sob categorias relativas ao contexto organizacional, condicionantes das atividades e assuntos variados, com menor relação com a pesquisa, os quais foram a princípio descartados. O detalhamento da análise e definição das categorias relativas às atividades de capacitação é realizado no Apêndice A

3.4 Estudo 2 – Caracterização da pesquisa

O Estudo 01 permitiu a emergência de categorias relativas aos processos de desenvolvimento de pessoas no campo de estudo, assim como das variáveis que caracterizam o perfil da execução de atividades de treinamento. Segundo Paauwe (2004) perfis estratégicos não se caracterizam apenas em função do conteúdo das atividades, mas da forma como a unidade de GP participa do processo decisório, capacidade essa limitada pelas restrições ambientais. Nesse sentido, o Estudo 2 se volta para a dimensão política da formação das decisões que definem a estrutura e o resultado dos processos de desenvolvimento de pessoas. A análise enfoca a autonomia percebida pelos atores, concebida como capacidade real de decisão sobre as próprias atividades. A maior participação do setor de gestão de pessoas nas decisões relativas a esses processos serve de evidência de sua inserção estratégica na organização (SHEEHAN, 2005; TORRACO; SWANSON, 1995).

O Estudo 2 para tanto, se classifica como descritivo quanto aos seus fins (GIL, 2002), quais sejam a descrição no nível macro e meso-organizacional dos fatores de restrição à autonomia percebida por unidades de gestão de pessoas para tomada de decisões acerca da atividade de capacitação. A abordagem foi de natureza qualitativa realizada por intermédio de entrevistas com coordenadores e gestores que atuam na área de desenvolvimento de pessoas. A triangulação das amostras intentada nesse estudo tem como objetivo equilibrar o viés normalmente possuído pelos profissionais dos setores analisados (GRATTON, 1999). Essa questão é mais relevante nessa etapa do estudo na medida em que a análise se baseará em percepções individuais acerca do fenômeno, que possui natureza política.

3.4.1 Estudo 2 – Amostragem

O processo de amostragem do Estudo 02, no que se refere às organizações será do tipo intencional tendo como critério principal a realização do Estudo 01 nessas organizações, sendo, portanto, um estudo de aprofundamento do anterior. A etapa anterior de pesquisa forneceu um nível de acesso primário ao campo para o Estudo 02. A amostragem dos participantes possui natureza intencional, tendo como critério a posição hierárquica dos participantes que são coordenadores de unidades de treinamento e gestores da unidade de GP. A justificativa para tal amostragem é o conhecimento desses profissionais sobre a dinâmica do

ambiente político organizacional e a titularidade na tomada de decisões de desenvolvimento de pessoas, a qual relaciona-se à autonomia de suas unidades.

3.4.2 Estudo 2 – Instrumento

O Estudo 2 teve como referência uma extensão do Instrumento 01, tendo em vista que foi aplicado em conjunto com a etapa de validação do Estudo 01. Dessa forma foi utilizado um roteiro semi-estruturado de entrevista, denominado Instrumento 03 (Apêndice D) dividido em três seções: duas que reproduzem as questões do Estudo 01 e uma terceira seção relativa às questões dirigidas a coleta das percepções de autonomia dos gestores. A terceira seção do instrumento visa caracterizar as relações do setor de gestão de pessoas com os dois principais ambientes de restrição de suas atividades, o ambiente meso-organizacional e o ambiente normativo macro-organizacional de Governo (Institucional). Nesse sentido, abordando o ambiente institucional, são questionados os graus de vinculação normativa e de interferência que a unidade de gestão de pessoas experimenta no seu cotidiano com relação às organizações de Governo (PAAUWE; BOON, 2009; VERHOEST et al, 2004). Sobre o ambiente meso-organizacional as questões abordam o posicionamento da unidade na hierarquia; como ocorre, de forma geral, o processo de elaboração estratégica relativo às atividades de desenvolvimento; e como o setor de gestão de pessoas se insere nesse contexto (perspectiva formal e informal). Por fim, uma etapa conclusiva visa concatenar a discussão em conclusões acerca do papel do setor na organização, da autonomia percebida e sua adequação à atuação efetiva da unidade de desenvolvimento no ambiente organizacional.

Para tanto, foram elaboradas oito questões que versaram especificamente sobre: as estratégias de inserção da unidade de gestão de pessoas nas decisões organizacionais (Questão 12); a natureza e frequência das interferências de outros atores organizacionais nas decisões da unidade (Questão 13); a percepção sobre a autonomia operacional, administrativa e financeira da unidade (Questões 14, 15 e 16); e a percepção sobre a influência do Governo Federal na autonomia da unidade (Questão 17). Também se faz importante analisar a concepção dos indivíduos acerca do conceito de vinculação estratégica. Como mencionado por Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000) e Legge (2005), existem múltiplas perspectivas de se conceber um vínculo estratégico do setor de gestão de pessoas na organização. Desta forma, as questões 18 e 19 fazem o questionamento direto sobre como se percebe de forma

geral a autonomia da unidade e em que medida aquela autonomia estava adequada às necessidades de atuação da unidade na organização (Questões 18 e 19). As últimas questões visam a avaliar a maior ou menor relação das opiniões com as posições da literatura, na qual a maior autonomia possui uma valoração positiva.

O fundamento teórico para as questões advém sobretudo do estudo de Verhoest et al (2004) acerca das dimensões e níveis de autonomia possuídos por organizações públicas, porém estão adaptadas ao nível de análise proposto, referente a uma unidade organizacional específica. Considera-se que as seções relativas ao Estudo 01, de estudo do ambiente organizacional, também forneçam dados sobre a autonomia, na perspectiva de que são relatadas as contingências para uma maior autonomia da unidade de gestão de pessoas.

3.4.3 Estudo 2 – Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para a coleta de dados do Estudo 02 foi submetida novamente a Carta de Apresentação (Apêndice H) para os gestores de gestão de pessoas nas organizações abordadas no Estudo 01, possuindo texto explicativo convidando o participante a contribuir para a pesquisa e explicando os seus propósitos. Após a demonstração de interesse foi realizado o agendamento com o coordenador da unidade de treinamento e o gestor da unidade de GP. As entrevistas foram conduzidas em 16 organizações, conforme descrito na “Seção 3.3.3” por meio da aplicação do Instrumento 03 com o total de 36 entrevistas realizadas, com duração média de 53 minutos, de forma presencial e gravadas em sua integridade. As entrevistas foram igualmente gravadas em sua totalidade para posterior transcrição. A análise inicial dos dados foi realizada sobre a transcrição integral das entrevistas de forma literal, com base na metodologia preconizada por Bardin (2009)

Os gestores possuem maior inserção nos processos decisórios da organização e forneceram versões mais aprofundadas do processo de elaboração estratégica das atividades analisadas. A análise dos conteúdos transcritos integralmente se baseou nos pressupostos de Bardin (2009) tendo como objetivo a categorização temática das unidades de análise. A categorização temática teve como fundamento teórico o processo de formação da autonomia, com base nas variáveis de centralização, autonomia e suas dimensões. Também observou-se a possibilidade de classificação dos níveis de autonomia percebida naqueles propostos por Verhoest et al (2004) de maneira adaptada. A autonomia relatada refere-se fundamentalmente

à autonomia real, a qual verifica a dinâmica do processo decisório sob a perspectiva da influência, verificando o quanto o setor de GP tem capacidade de influenciar seus processos na prática, face à dinâmica de restrições e interferências ambientais e políticas da organização. Os relatos permitiram conhecer as restrições ambientais, sua natureza e as implicações dessa interação de fatores para a autonomia do setor de gestão de pessoas e, por fim, para a sua inserção e papel estratégico.

Por fim, globalmente foram aplicadas 47 entrevistas em um total de 62 horas de depoimentos considerados válidos colhidos junto a 36 participantes. A apresentação dos resultados obedecerá uma ordem dedutiva, em que se parte do contexto vivenciado por todas as organizações e, posteriormente, são abordadas suas características específicas, de forma a classificá-las em termos de sua autonomia, inserção estratégica e perfil de atividades de capacitação. Para tanto, propõe-se a apresentação dos dados de forma inversa à ordem de coleta, com a apresentação dos dados da Etapa 02 (processo de decisão estratégica), referente aos fatores institucionais e meso-organizacionais para finalmente serem demonstrados os resultados da Etapa 01 (conteúdo e perfil de atividades de treinamento), como forma de se confrontar a autonomia percebida aos perfis de capacitação encontrados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados das entrevistas com representantes da área de gestão de pessoas e capacitação das 16 organizações consultadas. A análise é realizada em três seções que compreendem a descrição e a discussão dos resultados com base nos relatos dos entrevistados. A análise teórica dos dados é feita de maneira concomitante à sua apresentação como forma de explicitar a teoria em formação (FLICK, 2009) que fundamenta as seções seguintes de maneira progressiva. Ao final, é realizada a consolidação da análise por meio da articulação dos resultados com as teorias de base acerca das dimensões de autonomia macro e meso-organizacional e a expressão de modelos estratégicos de desenvolvimento de pessoas. Para tanto, a análise parte de uma abordagem no nível macro-organizacional e se estende ao nível das unidades de gestão de pessoas, os respectivos perfis de autonomia relatados em cada uma de suas dimensões e sua relação com as variáveis do contexto organizacional.

A primeira seção, portanto busca evidenciar os determinantes institucionais que, conforme abordagem contextualmente fundamentada de Paauwe (2004) representam os aspectos sociais, culturais e legais do setor público brasileiro que impõem limites às decisões da unidade e vinculam a sua estrutura (PAAUWE, 2004). São analisadas as restrições associadas a cada um dos fatores para a autonomia gerencial, relativa ao controle sobre recursos humanos e financeiros, e autonomia para decisões em atividades de capacitação. Também são discutidas as restrições que os fatores podem gerar para a emergência de características atribuídas aos modelos estratégicos de gestão de pessoas.

A segunda seção estabelece os níveis de autonomia real percebidos pelas unidades de gestão de pessoas. A variação de autonomia percebida entre as organizações é utilizada como referência para a análise da sua relação com os fatores de restrição à tomada de decisão no nível meso-organizacional. A dimensão formal é primeiramente abordada, por meio da análise da estrutura hierárquica para as decisões de capacitação. São analisados os efeitos relatados do grau de descentralização de atividades de capacitação, a posição hierárquica das unidades de gestão de pessoas e sua vinculação formal ao planejamento estratégico da organização. A relação entre os fatores formais organizacionais e a autonomia percebida é permeada pelas relações informais entre a hierarquia e as unidades de gestão de pessoas. A dimensão informal de autonomia é analisada com base na percepção de apoio hierárquico às decisões de capacitação. A dependência da unidade de gestão de pessoas de obtenção de apoio informal se

estende aos gestores e servidores da organização. Nesse sentido, aspectos da cultura organizacional, indicativos do fornecimento de suporte e atribuição de legitimidade às atividades de capacitação, são analisados tendo como referência os seus efeitos sobre a percepção de autonomia.

A importância da autonomia para a emergência de perfis estratégicos de desenvolvimento de pessoas é analisada na terceira sessão. Para tanto são descritas as atividades de capacitação realizadas em cada organização de forma comparativa, buscando-se estabelecer uma relação entre a variação nas atividades e a autonomia percebida. A análise se detém nas atividades referentes à análise de necessidades de treinamento e planejamento da capacitação, como elementos estratégicos do sistema de treinamento. Com base nas relações entre a autonomia percebida e a emergência de modelos estratégicos de desenvolvimento, ao final da seção é proposto um modelo de análise e diagnóstico do processo de formação da autonomia para desempenho estratégico de atividades de desenvolvimento na administração pública federal.

4.1 Fatores institucionais e centralização governamental no ambiente organizacional da Administração Pública Federal.

O ambiente institucional do setor público é tido como mais restritivo que aquele a que estão submetidas as organizações privadas (INGRAHAM, RUBAII-BARRETT, 2007), principalmente em função dos controles visando à conformidade de suas ações aos objetivos, diretrizes de Governo e à legislação (PETERS, 2008). No setor público brasileiro de âmbito federal, a formulação e o controle referentes às políticas de gestão de pessoas estão centralizados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Gestão Pública– SEGEP (BRASIL, 2012; OCDE, 2010a).

Todos os entrevistados foram questionados quanto aos fatores do ambiente institucional que eram percebidos como interferências governamentais para a atuação da unidade de gestão de pessoas em atividades de capacitação (Questão 17 do Instrumento 03). Também se questionou, diretamente, qual a influência atribuída à política de capacitação, definida por meio do Decreto Nº 5.707/06 (Questão 02 dos Instrumentos 01 e 03). Os dados coletados demonstram que as restrições de Governo são percebidas sob duas perspectivas: conformidade legal e influências governamentais na organização. A distinção guarda relação com o modelo de análise, baseado em controles normativos *ex ante*, sob a forma de leis que

regulam antecipadamente a conduta das organizações (VERHOEST et al, 2004), e o controle interventivo, sob a forma de decisões e intervenções decorrentes do uso da autoridade formal do Governo. Com base nessa distinção, a análise de conteúdo definiu categorias temáticas com base na presença e convergência dos fatores observados na comparação dos relatos dos entrevistados. As categorias temáticas representam, com base na visão dos entrevistados, as principais influências ambientais sobre a atividade de capacitação (Quadro 14).

Tipo de Controle	Fatores Institucionais	Presença nos relatos das organizações.
Fatores Institucionais Normativos (<i>ex ante</i>)	Política de Capacitação	N = 16
	Política de Orçamento	N = 10 Org.: 01, 02, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 12 e 15.
	Política de Contratação	N = 11 Org.: 01, 02, 03, 04, 05, 08, 10, 11, 12, 14 e 15.
	Políticas de Gestão de Pessoas	N = 10 Org.: 01, 04, 05, 06, 08, 09, 11, 12, 13 e 15.
Fatores Institucionais Interventivos (<i>ex post</i>)	Atuação da SEGEP	N = 16
	Indicação Política de Gestores	N = 8 Org.: 01, 03, 04, 05, 06, 12, 14 e 16.

Quadro 14: Fatores institucionais que influenciam a atividade de capacitação na administração pública federal e respectiva presença nos relatos das organizações.

Com relação à predominância de relatos acerca dos fatores, aqueles diretamente relacionados à atividade de capacitação, tais como a respectiva política de Governo e a atuação da SEGEP, foram abordados por entrevistados em todas as organizações (n=16). Os demais fatores possuem menor predominância, porém, segundo os entrevistados, estão relacionados em suas organizações à efetividade e capacidade de tomada de decisão na atividade de capacitação.

O fator relativo à política de capacitação, considerado o modelo de Verhoest et al (2004), define em que medida as organizações possuem liberdade para tomada de decisão em atividades de capacitação, referindo-se à sua autonomia para definição e execução de políticas organizacionais de desenvolvimento. As políticas de orçamento, contratação e gestão de

peças definem a autonomia gerencial das organizações públicas (VERHOEST et al, 2004), consistindo no controle sobre os recursos humanos e financeiros disponibilizados para as atividades de capacitação. Com relação aos fatores institucionais interventivos, estes constituem-se em controles indiretos realizados pelo Governo (VERHOEST et al, 2004). A atuação da SEGEP, em razão da centralização nessa instância das políticas de gestão de pessoas, terá influência tanto do ponto de vista gerencial, quanto da política capacitação, influenciando ambas as dimensões da autonomia das organizações. A compreensão da forma de atuação da SEGEP, com relação à gestão de pessoas, relaciona-se ao papel das ACPs, conforme descrito por Järvalt e Randma-Liiv (2010), Tessema, Soeters e Ngoma (2009) e Hou et al (2000). A indicação política de gestores, por sua vez, constitui-se em um dos fatores apontados por Ingraham e Rubaii-Barrett (2007), Spink, Clemente e Keppke (2001) e Spiller e Tommasi (2003) como possíveis fontes de interferência para a continuidade de políticas organizacionais. Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) e Järvalt e Randma-Liiv (2010) explicam que a instabilidade nas posições de liderança organizacional podem prejudicar a consistência de modelos estratégicos de gestão de pessoas no longo prazo. A vinculação política de dirigentes designados pelo Governo, segundo Verhoest et al (2004) constitui-se em uma restrição indireta à autonomia de natureza estrutural, relacionada à orientação dos tomadores de decisão na organização ao atendimento de interesses de atores externos, dos quais dependem politicamente. O foco, portanto, de novos dirigentes pode não contemplar as atividades de capacitação, de forma que tal atividade não seja considerada em decisões estratégicas organizacionais. Para exposição dos dados são apresentadas as bases normativas de cada um dos fatores, os respectivos relatos dos entrevistados e a análise dos efeitos sobre a autonomia de unidades de gestão de pessoas para atividades de capacitação.

4.1.1 Política de capacitação.

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP foi definida por meio do Decreto Nº 5.707/06 (ANEXO). Os relatos consistiram na avaliação dos entrevistados sobre os efeitos da referida política sobre a atividade de capacitação, enfocando mudanças no papel da unidade de gestão de pessoas na organização, assim como a percepção com relação ao grau de restrição gerado pelo normativo sobre essa atividade.

Com relação aos efeitos da política, os relatos se dividiram em duas posições: a primeira de que a política representa um fortalecimento para a atividade de capacitação e a segunda de que a política não gerou impactos significativos na atividade na organização. Sendo assim, em oito organizações (Org. 03, 05, 09, 10, 11, 12, 14 e 16) os entrevistados julgaram que a política fornece respaldo legal para a articulação interna da unidade de gestão de pessoas e atribui maior importância às atividades de capacitação. Alguns relatos emblemáticos são apresentados para elucidação dos efeitos positivos atribuídos à edição do Decreto Nº 5.707/06 para a atuação das unidades de capacitação nas organizações.

<...> o Decreto 5.707/06 avançou muito. Ele ajudou muito as áreas de RH. Inclusive, lá no seu início ele disse que era para investir nos profissionais da área de RH. Então isso cada vez me fundamentava <...> aquilo ali ninguém desaprovava quando eu dizia que, segundo o Decreto 5.707/06 a gente tinha que investir nos profissionais de capacitação <...>. E nós fomos desenvolvendo para poder dar resposta para a casa. (Gestor, Org. 03)

Nós tivemos um suporte legal maior para basear o nosso planejamento que antes era muito solto. <...> Até para basear para subsidiar as nossas análises, porque era discricionária a concessão de cursos. <...> Então isso facilitou muito a nossa análise porque ficava um critério muito subjetivo. Também incentivou mais a nossa área a procurar e não só esperar a demanda, a procurar as áreas, provocar a questão da capacitação. <...> Melhorou esse relacionamento depois da edição do Decreto. O conhecimento das outras áreas também do novo Decreto os fez procurar a gente. <...> daí que eu acho que veio realmente a opção de investir mais em capacitação. Foram mais atrás, procuraram mais a questão orçamentária de recursos de capacitação. (Coordenador, Org. 12)

O Decreto Nº 5.707/06 deu força para a gente em que sentido: se eu chegasse para a <cúpula> e falasse que a gente precisa implantar a gestão por competências <GPC> aqui, eu ia ter que gastar muita saliva para convencê-los. Se eu não tivesse escrito GPC lá no Decreto e se eu tivesse uma <cúpula> que não fosse sensível à gestão de pessoas, provavelmente eu não conseguiria implantar aqui. Mas quando eu tenho um Decreto falando GPC eles enxergam de outra forma. (Gestor, Org. 05)

Os relatos demonstram os impactos positivos enfatizados pelas organizações, tais como: o fortalecimento das unidades de capacitação, com maior reconhecimento de sua importância, aperfeiçoamento de seus recursos humanos e acesso a recursos financeiros (Org. 03, 11, 12); maior orientação para o planejamento e sistematização de demandas de capacitação (Org. 11, 14) e; maior envolvimento e apoio da cúpula em políticas de capacitação (Org. 05, 09, 16).

Por outro lado, outras oito organizações (Org. 01, 02, 04, 06, 07, 08, 13 e 15) avaliam que o Decreto Nº 5.707/06 não gerou impactos significativos na atividade de capacitação, tendo sido mais relevantes para a atividade as condições ambientais da

organização e o histórico das melhorias buscadas pelas unidades de gestão de pessoas. Parte dessas organizações considera que já executavam políticas dentro das diretrizes propostas pelo Decreto, de forma que esse teve um papel complementar às políticas vigentes (Org. 02, 04, 13, 15), conforme relatos a seguir apresentados.

Eu acho que foi mais uma ação nossa aqui mesmo continuada. Foi muito mais um trabalho nosso do que o Decreto propriamente dito. <...> Foi uma coincidência. Houve o decreto, mas a gente já estava nesse caminho. Não foi “agora tem o decreto, vamos agir assim”. Não. Foi uma questão interna de motivação interna mesmo. (Coordenador, Org. 04)

<O Decreto> Não teve impacto nenhum. Às vezes um “doido” chega aqui e fala do Decreto Nº 5.707/06. Mas isso, já tem aqui há muito tempo. Nenhum impacto. Nós até que procuramos algo novo no Decreto. A instrutoria que recentemente se regulamentou, por exemplo, nós temos aqui. Nós já tínhamos tudo aqui. (Coordenador, Org. 13)

<...> a gente sempre foi muito inovador. Antes, muito antes <...> nós já tínhamos aqui dentro uma portaria com os critérios de participação em capacitação. <...> Então, o que muda? Ele muda essa coisa de fazer a GPC, esse olhar mais para a GPC, muito embora eu sempre tenha em minha cabeça que eu não trabalhei com outra coisa que não seja desenvolvimento de competências aqui dentro. Mesmo que não tenha sido dado esse nome. Pra mim, só mudou o nome do que eu fazia aqui, mas aqui sempre continuou igual, não teve uma mudança assim. (Gestor, Org. 15)

Enquanto as citadas organizações avaliam que não houve impactos significativos da PNNDP em razão da redundância com políticas anteriormente praticadas, outras organizações avaliam que a política é inócua diante das limitações existentes nas suas organizações. Os entrevistados avaliam que há restrições relativas à cultura organizacional, ainda voltada para modelos tradicionais de treinamento (Org. 01, 07), não há conhecimento técnico e ferramentas nas unidades de capacitação para a efetiva implantação de modelos de gestão por competências (Org. 08), assim como não há consenso nas unidades de gestão de pessoas e na organização em torno da necessidade de implantação do modelo de gestão por competências (Org. 06). As restrições apontadas são exemplificadas nos relatos seguintes.

<Há muito tempo> que a gente tem vontade de implantar o Decreto, e a gente passou por um ano de muita euforia, porque queria fazer o mapeamento de qualquer jeito. Mas não deu certo. <...> É porque não adianta fazer um mapeamento de competências individualmente, tem que fazer isso com o patrocínio da alta administração.<...> Porque é muito arcaico o modo de trabalho na <organização>. <...> Se você não mudar a cultura, por exemplo, de que adianta você implantar um mapeamento de competências com a cultura antiga que a gente tinha. <...> o Decreto e nada era a mesma coisa. Não era considerado para a capacitação o que o Decreto mandava. (Funcionário, Org. 01)

Em razão do Decreto em si, não <houve mudanças>. Houve em razão da mudança de gestão que foi a nossa nova <gestora de RH> que entrou com uma visão mais moderna. <...> Mas, esbarra sempre na burocracia, esbarra sempre naquela questão da área meio não ser vista como estratégica dentro da instituição. Não é nada estratégico para <a organização> se preocupar com o RH. RH para eles é só a questão de benefícios, direitos e ponto final. (Coordenador, Org. 07)

O Decreto traz algumas novidades que, aqui, <...> a gente não conseguiu incorporar exatamente o sentido desse mapeamento de competência. Qual seria a diferença que vai fazer esse mapeamento de competência. <...> e a gente vai lá na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), faz os cursos e não consegue voltar realmente com aquela idéia que a gente entende que o Decreto traz. Mas, o Decreto é uma folha de papel, né? Está escrito, é aquela palavra fria que a gente não conseguiu sensibilizar dentro da <unidade de gestão de pessoas> e dentro da <organização> ainda. (Coordenador, Org. 06)

Sim. Eles querem implantar <a gestão por competências>. É um projeto. Mas, e aí? A gente não tem recurso para isso. Vamos mapear? Depende de mapear aqui para a gente ir para frente. Na verdade a gente não tem é o conhecimento de fazer, como fazer aquilo, como chegar, como ter um trabalho que dê um resultado. Será que vai ter proveito? Será que compensa a gente fazer isso, mapear e ir atrás? Isso vai ser utilizado? A gente tem as ferramentas? Tem o conhecimento? Não tem. (Coordenador, Org. 08)

O Decreto teve mais assim uma mudança mais jurídica, no sentido de ter por onde ser cobrado isso, ou dar embasamento para a gente começar uma mudança do que ele efetivamente mudar algo. Ele tem mais uma eficácia jurídica do que social, de fato. <...> Tentativa houve de se criar uma cultura de capacitação por competências. Mas não houve foi instrumento formal nem instrumento técnico. Tinha só o Decreto mesmo, mas não tinha assim o como a gente vai fazer isso. (Funcionário, Org. 08)

A análise dos relatos demonstra os condicionantes percebidos nas organizações para a consecução das diretrizes da PNDP. Há a percepção, nessas organizações, de que tal legislação não é suficiente para a efetiva implantação da política, em termos de seus resultados esperados como a valorização da atividade de capacitação e implantação da gestão por competências.

Com relação aos efeitos da política sobre a autonomia das unidades de gestão de pessoas, ambos os posicionamentos em relação à política não fazem referência a possíveis efeitos restritivos da política sobre a capacidade de decisão das unidades. Por um lado, a avaliação da política como forma de fortalecer a unidade de gestão de pessoas, na realidade, demonstra que são criados meios para a ampliação de sua autonomia na organização em razão da maior capacidade de planejar e deliberar sobre ações de treinamento (autonomia para capacitação), assim como obter maior acesso a recursos (autonomia gerencial). Por outro lado,

a avaliação da política como um normativo de baixo impacto na capacitação, atesta pela ausência de mecanismos restritivos na política. Nenhuma das organizações mencionou perceber o Decreto N.º 5.707/06 como restritivo às suas atividades. Relatos que expressem diretamente a relação entre a política e seu caráter pouco restritivo são exemplificados a seguir.

Não <é restritiva>. Eu acho até que é o contrario. Eu acho que a PNDP depois que foi estabelecida ela fortaleceu a área de desenvolvimento. Nós utilizamos a política para fortalecer a nossa norma interna. Aconteceu o contrario, ao invés de enfraquecer a autonomia, ela fortaleceu. (Coordenador, Org. 11)

Eu não vejo como restritiva <a legislação de capacitação>, eu acho até que é um direcionamento. Eu vejo que o Decreto ele veio como um direcionamento melhor. Eu vejo como um ponto muito positivo. (Gestor, Org. 02)

Não <é restritiva>. Eu acho que para a capacitação não. Eu acho que é frouxo. Porque a gente tem a Lei Nº 8.112/90 que fala que pode liberar para a pós-graduação, mas não tem nenhuma regra. Lá no decreto também fala que tem que ter o Plano Anual de Capacitação, mas é tudo muito solto assim. (Coordenador, Org. 16)

Conclui-se com base nos relatos que a política de capacitação não possui um teor restritivo, e sim diretivo, de tal forma que não possui efeitos homogêneos nas organizações, uma vez que não estabelece procedimentos rígidos para a realização da capacitação. Na medida em que a política estabelece diretrizes para a capacitação (BRASIL, 2006), as organizações buscarão adequar-se conforme as suas capacidades e fatores contingenciais específicos. A política de capacitação pode ser relacionada àquilo que Peters (2008) conceitua como “Lei Branda” cuja natureza é estabelecer níveis de conformidade, ao invés de comandar ações, oferecendo uma direção e permitindo diferentes respostas das entidades públicas. Nesse sentido, há maior descentralização das decisões de implementação para as próprias organizações, provendo-lhe certa margem de autonomia para definição dos meios para alcance de conformidade à política.

A atuação governamental, em um ambiente de descentralização, se baseia no fornecimento de meios para as organizações atingirem seus objetivos. Assim, há um enfoque na coordenação e planejamento, em substituição aos controles procedimentais (HOU et al, 2000; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009). Tendo em vista o papel atribuído à SEGEP, enquanto órgão de formulação de políticas de gestão de pessoas, são analisados os relatos que versaram sobre a forma de atuação dessa secretaria em relação à política de capacitação.

4.1.2 O Papel da SEGEP.

A atuação da SEGEP não é considerada restritiva à autonomia para atividades de capacitação pela grande maioria dos entrevistados. Há aspectos positivos como a maior liberdade para adequação da capacitação, porém há predominantemente a ênfase no aspecto negativo da baixa atuação e efetividade da secretaria na orientação e coordenação das organizações. A atuação da Agência Central de Pessoal – ACP é um tema bem debatido no âmbito das reformas da administração pública, sobre a qual não existe um consenso na literatura (TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; LONTI, 2005). Discute-se, especificamente, o nível ideal entre controle direto e indireto da gestão de pessoas, reproduzindo a dicotomia entre controle burocrático e a concessão de maior autonomia por meio de controles *ex post* centrados em resultados (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; VERHOEST et al, 2004).

Conforme tal discussão, parte dos entrevistados expressa diferentes opiniões e argumentos acerca do grau de controle e autonomia para atividades de capacitação. Um dos argumentos favoráveis à maior coercitividade da SEGEP sobre a aplicação da política é a proteção das atividades de capacitação contra a rotatividade de gestores.

Eu acho que se nós estamos vinculados ao MPOG <...> no momento em que ele orienta e que ele normatiza aí todo mundo caminha de forma igual, no mesmo patamar. <...> Porque se a gente deixar, se é uma coisa muito solta, cada gestor que chega, ele quer do jeito dele porque lá onde ele trabalhava era assim. E tendo uma uniformização de procedimento e uma normatização <...> não é que fica aquela coisa engessada, mas pelo menos a gente tem um orientador, um norte. <Sem isso> a gente pode estar em um processo bem adiantado, e aí vai tudo por água abaixo. (Coordenador, Org. 09)

Por outro lado, algumas organizações vêem positivamente a relativa abstenção da SEGEP na definição de práticas e procedimentos uniformes de capacitação, expressando vantagens no controle flexível da política de capacitação. Essa flexibilidade é consoante à literatura no que se refere às vantagens da diminuição de controles diretos sobre as organizações públicas (VERHOEST et al, 2004; TESSEMA; SOETERS; NGOMA, 2009; HOU et al, 2000).

Acho que vale o debate. Acho que o Governo Federal tem que traçar linhas gerais e deixar os órgãos fazerem de acordo com suas especificidades. Porque é tudo diferente. O <Ministério X> não é igual ao <Ministério Y>. Enfim, são outras coisas, as tecnologias, são outras carreiras, são outras necessidades. Então eu gostaria muito e eu acho importante que o MPOG

continue nessa linha de fazer a coisa mais no geral, porque quando eles forçam, colocam na caixinha, aí é um desastre total. (Gestor, Org. 15)

Não vou dizer que eu quero nenhum MPOG aqui em cima de mim não. Porque o MPOG tem que pensar no todo, quando ele pensa no todo ele não pensa em mim. Então ele vai adotar uma regra que serve para 10, mas não serve pra mim. Então o legal é do jeito que está hoje. Ele faz lá o Decreto e fica lá, e deixa cada órgão ver o que é melhor para si. Senão ele começa a centralizar e aí acabou. O MPOG tem essa mania de achar que sabe o que é bom para a <nossa organização> então eu acho que do jeito que está hoje está bom. Se eu tenho dúvida ele me orienta. Tudo bem. A gente precisa de orientação às vezes. (Gestor, Org. 05)

As opiniões dos entrevistados em sua maioria, no entanto não se alinham precisamente à dicotomia entre controle e autonomia, mas expressam a necessidade de um papel orientador por parte da SEGEP. O que, em tese, representaria uma maior descentralização da atividade foi percebido pelos entrevistados como ausência, indisponibilidade e baixa capacidade para gestão da política de capacitação por parte da SEGEP, a qual termina por ocasionar, na verdade, menor autonomia.

Não que eles limitem. Eles limitam através da não operacionalidade deles. Por exemplo, a gente precisa muitas vezes de interpretações a respeito de legislação. E a gente não pode contar com isso porque o MPOG está cada vez mais tolhendo a gente de consultá-los. (Coordenador, Org. 06)

A gente sente a falta de influencia benéfica que deveria ou poderia ser feita pelo Ministério do Planejamento. A gente esperava que o Planejamento tivesse uma influencia maior, que é até desejada. Influencia no sentido de uma atividade parceira de um encaminhador das coisas. A gente sente falta dessa orientação externa mais forte, no sentido de orientador de política, de fornecedor de insumos de apontar caminhos. (Coordenador, Org. 04)

Segundo os entrevistados, a indisponibilidade da SEGEP prejudica a segurança para tomada de decisões, dentro da legalidade, e a prestação pela unidade de gestão de pessoas de repostas rápidas e adequadas à organização, em muitos casos, reduzindo sua credibilidade perante os gestores.

É um desespero, porque a gente fica muito sozinho, mas tem que tomar uma decisão. Não posso ficar parado. Se ficar parado você é engolido. Aí provavelmente caem os dirigentes, os gerentes e aí vão pessoas mais experientes, que estão à frente aí, que geralmente tem essa coragem de decidir. (Gestor, Org. 04)

<...> na hora que se vai conceder um pedido de capacitação a gente depende de outras instancias, <...> Então se não tiver muito claro para eles <...> a gente corre o risco de não conseguir que aquela pessoa faça a capacitação que ela está precisando por causa de um pouco de ambigüidade mesmo na legislação. Se a gente não deixar claro, o <gestor> não vai entender e você também não vai saber explicar direito, porque não tem uma legislação que é

clara. Aí acaba que indefere uma coisa que poderia ser deferida se tivesse um entendimento melhor. (Gestor, Org. 06)

A autonomia nesse caso, como estabelece Verhoest et al (2004) ao definir a autonomia interventiva, é prejudicada haja vista as unidades de capacitação se absterem de tomar decisões em face à perspectiva de serem responsabilizados posteriormente por ações considerada inconsistentes com o ordenamento legal e as diretrizes de Governo.

É até uma questão de responsabilidade porque uma hora a <Controladoria Geral da União> CGU e o <Tribunal de Contas da União> TCU vêm e vão questionar porque que resolveram os órgãos decidir sobre essas questões. Vamos dizer: “desculpa, mas a gente não pode contar com um órgão consultivo”. Daí a gente decide qualquer bobagem aqui. Isso tem que ser revertido. (Coordenador, Org. 06)

Isso a gente está tentando tratar dentro das nossas normas, mas a gente fica meio receoso de como vamos dar um tratamento, então a gente gostaria de um orientação do MPOG para saber como tratar essas questões. (Coordenador, Org. 12)

Portanto, de forma geral, o discurso predominante em metade das organizações (04; 05; 06; 08; 12; 13; 14 e 15) expressou a percepção de que a SEGEP não representa uma interferência significativa nas atividades de capacitação, porém possui uma atuação insuficiente para o estabelecimento de um ambiente institucional seguro para a tomada de decisão. Por outro lado, corroborando o que explicam Hou et al (2000), os relatos vão além da dicotomia rígida entre autonomia e controle, haja vista que as falas dos entrevistados, em sua maioria, não expressam a necessidade de reforço dos controles para uma maior efetividade da capacitação, em oposição à uma atuação mais descentralizada. O que se destaca é a percepção da necessidade de uma atuação voltada para a orientação e apoio técnico nas atividades de capacitação, assim como para a coordenação entre as organizações, visando o alinhamento de critérios de decisão e a difusão de melhores práticas de treinamento.

Eu penso: “Gente, tem um decreto, mas ao invés das pessoas trabalharem juntas porque os problemas são iguais, não, fica todo mundo quebrando a cabeça sozinho na parede”. <...> a idéia de órgão central, é porque se eles <...> fazem uma legislação, eles estão vendo a necessidade daquilo. Então, vamos disseminar. Pelo menos todo mundo vai fazer de uma forma rápida. Não vai ficar um órgão demorando um ano, outro seis meses, outro dois anos, para fazer a mesma coisa, reinventando a roda. Agora eu acho que isso é uma coisa que tinha que partir deles. (Coordenador, Org. 14).

Essa visão integrativa acerca do papel da SEGEP é compartilhada expressamente por cinco organizações (12, 07, 09, 04 e 14) que sugerem a necessidade de uma rede coordenada pela SEGEP para compartilhamento de melhores práticas e sistemas informatizados de capacitação. Outra perspectiva é a atuação da SEGEP como ator central no estabelecimento

de redes de cooperação entre as organizações para realização de treinamentos compartilhados. De fato, tais perspectivas têm, recentemente, sido consideradas na atuação da SEGEP que, segundo os entrevistados, tem buscado a criação de espaços de discussão, redes de capacitação e elaboração de orientações técnicas de capacitação.

<...> agora nós fazemos parte da rede de capacitação do Governo Federal. [Tem] um grupo que está elaborando uma cartilha, um documento assim mais orientador sobre as políticas de capacitação. (Gestor, Org. 03)

Hoje a gente está sentindo uma abertura melhor, com essa mesa de negociação que eles sempre nos chamam para compartilhar os problemas. [...] a gente compartilha com o MPOG os problemas que a gente vive aqui na ponta que às vezes o pessoal lá nem sabe que a gente vive. <...> Então eu acho que o nosso relacionamento com o MPOG está bem melhor. Acho que hoje você já é mais ouvido, as pessoas já são mais abertas a conversar a dialogar, então nós já vivemos momentos muito piores. (Gestor, Org. 01)

Porém, conforme opinião de muitos entrevistados, a despeito das novas formas de atuação, considera-se que a SEGEP opera ainda de forma pouco efetiva.

A gente espera muito, aposta muito no MPOG, mas a gente sabe das dificuldades deles lá, equipe pequena, estrutura muito rígida. E aí fica cada ministério batendo cabeça com suas tentativas. (Coordenador, Org. 04)

Todo janeiro a gente tem que elaborar um bendito do relatório que eles fazem um evento para a gente contando como é que está capacitação de todo mundo, mas sempre fica por isso mesmo. (Coordenador, Org. 05)

Com base na percepção dos entrevistados, a atuação da secretaria ainda ocorre sob uma perspectiva burocrática, sendo sua capacidade de coordenação da PNDP restringida pela baixa efetividade dos mecanismos de acompanhamento empregados, além da falta de recursos e de competências técnicas da secretaria. Uma das organizações, no entanto, expressou os fatores ao qual atribui relativa melhoria na atuação da SEGEP, no sentido de maior capacidade integrativa e coordenativa.

Eu acho que algumas cabeças mudaram lá dentro. <...> eu acho que veio gente com uma cultura diferente, uma cultura de gestão de pessoas diferente. Eu acho que estão usando mais servidores públicos lá, lá em cima. E o servidor público de carreira, de raízes, esse pessoal tem compromisso. Não é como muita gente de fora que vem <...> que não entende, fica criando problema. Então eu acho que a coisa está diferente por isso, porque tem muitos gestores. O pessoal que está assumindo esses postos e que é um pessoal que é de carreira, da casa, é funcionário do Governo e que tem interesse na mudança. Então eu acho que é uma mudança de cultura por conta da mudança de cadeiras. (Gestor, Org. 01)

O relato corrobora posicionamento dos demais entrevistados acerca da necessidade de serem desenvolvidas competências na SEGEP voltadas para a concepção de modelos

gestão de pessoas de caráter menos burocrático. A entrada de novos servidores permitiria o desenvolvimento dessas competências, na medida em que trazem perspectivas adequadas a políticas descentralizadas como a PNDP. Assim, precisamente nesse ponto ocorre a lacuna do papel exercido pela SEGEP na gestão de PNDP. Na opinião dos entrevistados, a unidade não dispõe de recursos e capacidades que atendam ao que tem sido prescrito na literatura como perfil de orientação, controle estratégico e preservação da coerência e alinhamento do sistema de gestão de pessoas (JÄRVALT; LIIV, 2010). Tal lacuna é demonstrada expressamente nos relatos de entrevistados em oito organizações (04; 05; 06; 08; 12; 13; 14 e 15) que atestam a baixa capacidade da SEGEP de suprir demandas de coordenação e integração das organizações públicas para a consecução das diretrizes da PNDP. Assim, com base na descrição dos entrevistados acerca do foco no controle financeiro e quantitativo da capacitação, o atual papel desempenhado pelo Governo se caracteriza pela predominância de uma abordagem burocrática de gestão de pessoas.

A despeito da relativa margem de discricionariedade experimentada pelas organizações em atividades de capacitação, seu desempenho é afetado direta e indiretamente pela centralização nas demais políticas governamentais de gestão. Os principais processos destacados nas entrevistas referem-se 1) à gestão do orçamento de capacitação, 2) à contratação de treinamentos e 3) à gestão de carreiras, recrutamento e movimentação de servidores. Os processos citados estão consubstanciados em bases normativas que emanam desde a Constituição Federal, sendo elementos estruturantes da administração pública que afetam todo o seu contexto. Para análise de tais fatores, são descritas as bases normativas de cada política e seus efeitos reportados para o perfil de atuação das unidades de gestão de pessoas em atividades capacitação.

4.1.3 Política orçamentária e gestão do orçamento de capacitação.

A Constituição Federal do Brasil determina em seu Art. 165 a definição do orçamento público federal por intermédio de Leis, de iniciativa do Poder Executivo, que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (BRASIL, 1988). O Plano Plurianual – PPA estabelece os objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal para realização de suas despesas ao longo de quatro anos, consistindo em programas temáticos setoriais subdivididos em ações para as quais são alocados os recursos

para sua execução (BRASIL, 1988). A atividade de capacitação tem seu orçamento definido em ações dentro de programas de gestão, específicos para cada organização, normalmente como atividade de “Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação”. A fixação dos recursos de capacitação ocorre em ciclos anuais por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, a qual é baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que dita os parâmetros para alinhamento da LOA ao PPA (BRASIL, 1988). Portanto, a prerrogativa de definição do montante a ser despendido com capacitação pertence à Presidência da República e ao Congresso Nacional, no processo legislativo para edição das referidas leis anuais. Além da centralização na definição do orçamento público, a previsão dos gastos em leis de vigência anual torna as despesas públicas, no Brasil, sujeitas ao princípio da anualidade, segundo o qual todos os créditos orçamentários deverão ser utilizados no respectivo exercício financeiro, definido com base no ano civil (BRASIL, 1964; RIBEIRO, 2010). Conseqüentemente, a não utilização do orçamento de capacitação até o final do respectivo exercício enseja a perda da prerrogativa de se dispor administrativamente dos recursos, sendo vedada a sua transferência para utilização no exercício seguinte (RIBEIRO, 2010).

Como bem coloca Ribeiro (2010), com base em Diamond (2006) e Toigo e Woods (2005), o princípio da anualidade é aplicado de forma rígida no contexto brasileiro, tendo como conseqüência a geração do incentivo para os gestores de se acelerar a realização dos gastos públicos no final do exercício financeiro para evitar a sua indisponibilidade. A previsão dos autores é corroborada pelos dados da presente pesquisa.

Observou-se nas unidades um foco predominante sobre a execução orçamentária, tendo em vista a pressão para utilização da totalidade do orçamento para que esse não fosse reduzido nos exercícios seguintes. Neste ínterim, as unidades relatam que vivenciam o desafio de equilibrar a qualidade e o custo dos treinamentos, pois em alguns casos, cursos de melhor qualidade, como os fornecidos pelas escolas de governo e universidades federais, possuem custo reduzido em relação à média de mercado. As organizações são, no entanto, incentivadas a elevar os gastos, pois do ponto de vista gerencial de Governo, o desempenho da atividade de capacitação é avaliado com base em sua capacidade de execução orçamentária, quantidade de treinamentos realizados e de servidores treinados. Não há mecanismos que se concentrem na consideração do resultado qualitativo almejado pelos treinamentos como, por exemplo, o desenvolvimento de competências humanas e organizacionais.

Tal precipitação para comprometer recursos antes do final do exercício financeiro pode resultar em contratos negociados inadequadamente para a aquisição de serviços de baixa

qualidade e prioridade (RIBEIRO, 2010). De maneira crítica, os entrevistados avaliam que a execução do orçamento torna-se um objetivo subjacente do processo de capacitação, muitas vezes, inclusive, em prejuízo do foco na qualidade e relação custo/benefício dos treinamentos contratados.

Eu me sinto como um vendedor. Eu tenho que bater meta, eu tenho que capacitar tantos servidores, eu tenho que gastar o dinheiro. Ai dizem: “Eu descobri uma forma mais eficiente”. Mas, não, a gente tem que gastar o dinheiro. Porque ano que vem não vem mais. Eu acho que isso <...> é algo contraproducente. A gente paga uma carga tributaria altíssima, por causa desse tipo de gastos excessivos, tinha que se pautar as coisas tentando ser o mais econômico possível. (Coordenador, Org. 06)

Os efeitos da descrita política de orçamento na capacitação variam entre as organizações. Há aquelas que reportam a adequação dos recursos para a atividade de capacitação de forma a proporcionar maior autonomia para planejamento dos gastos (Orgs. 01; 03; 04; 08; 15). Mas, também há aquelas nas quais a insuficiência e as restrições orçamentárias impõem limites à capacidade de atendimento e reforçam os incentivos para o foco na execução dos recursos (Orgs. 02; 07; 08; 11; 13; 12; 16).

Nossa autonomia financeira para capacitação, a gente tem muito recurso, <...> aumentou com relação ao ano passado. Então na parte de capacitação nós não temos problemas. (Gestor, Org. 15)

Por exemplo, eram três milhões, até o ano passado. Esse ano não. O Ministério <MPOG> mandou cortar o limite orçamentário e vai passar para dois milhões. Não entendemos o porquê. Depois a gente conseguiu um suplemento, mas foram dois milhões. Então, essa autonomia é zero, porque corta aqui, corta ali... (Gestor, Org. 12)

A verba que vem para cá é sempre muito pouca. Nós utilizamos 700 mil no ano passado e esse ano só foi autorizado 520 mil. Eu descobri que para <o ano que vem> a LOA foi só autorizada em 520 mil novamente. Não tem condição de você fazer uma capacitação para <mais de mil> servidores com 520 mil, não tem. Eu solicitei para a LOA do ano seguinte um milhão de reais, mas foi autorizado 520 mil. Eu não sei qual é o problema não. (Coordenador, Org. 07)

A centralização da concessão do orçamento de capacitação termina por gerar a vulnerabilidade das unidades de gestão de pessoas a decisões de contingenciamento, emanadas pelo Governo Central. Tal aspecto não é relatado como comum, prevalecendo a disponibilidade de um montante previsível de orçamento para a capacitação. No entanto, há a prerrogativa de interferência direta pelo Governo sem a possibilidade das organizações de buscarem alternativas, caracterizando sua baixa autonomia financeira, uma vez que o financiamento da capacitação advém inteiramente do Governo (VERHOEST et al, 2004).

A orientação que a gente teve, até final de dezembro é que nenhum curso que tenha diárias e passagens é para ser aprovado. Então, a gente explica que, conforme o memorando tal, os cursos que envolvem diárias e passagens não serão aprovados. A gente nem chega a formar processo. (Coordenador, Org. 08)

Não temos tido <contingenciamento>. Esse ano não, ano passado nós tivemos porque teve um contingenciamento e aí de repente eu tinha dinheiro, depois eu tinha só trinta reais, depois aparecia de novo. Então nós tivemos um problema realmente ano passado de gerenciar isso. Porque uma hora não tinha, quando apareceu já era final de ano, não tinha o que eu fazer. (Coordenador, Org. 10)

Tais aspectos terminam por gerar o foco na gestão e execução orçamentária, proporcionando um caráter essencialmente burocrático e funcional nos processos tradicionais de capacitação e no ambiente institucional da administração federal. As unidades alegam que restam prejudicadas em sua capacidade de planejamento no longo prazo, dado que podem realizar gastos apenas dentro dos limites anuais, favorecendo a realização de treinamentos de menor custo, que podem vir a ser pouco complexos e pontuais. Investimentos de longo prazo na capacitação exigiriam horizontes e previsões orçamentárias maiores que o prazo de um ano. Relatou-se também a relativa dificuldade para realização de projetos de desenvolvimento amplos e de maior custo, em razão do *trade-off* entre essas iniciativas e a manutenção de um orçamento operacional para atendimento de demandas emergentes de capacitação. A impossibilidade de realização de poupanças elimina as vantagens de redução de gastos. Ocorre, portanto, que as organizações que tiveram períodos de baixa execução orçamentária em razão, por exemplo, da baixa demanda no exercício, nos anos seguintes, em que experimentaram aumento dessa demanda, tipicamente pela entrada de novos servidores ou novas necessidades de investimento em projetos estratégicos, não dispuseram de recursos suficientes, pois tiveram seu montante mantido no mesmo patamar, ou ainda reduzido pela baixa execução anterior.

Enquanto a política orçamentária vincula de forma geral o planejamento e o prazo das atividades de capacitação, a sua execução é ainda mais restringida por outros fatores de natureza mais operacional. Atividades de treinamento, sendo concebidas como serviços, estão sujeitas às normas de licitações e contratos, que vinculam igualmente todas as organizações na amostra, em função de sua natureza jurídica de direito público. Dessa forma, o ambiente normativo define não apenas o valor e o período das despesas com capacitação (quanto e quando), mas também como devem ser feitas.

4.1.4 Política e normas de contratação na administração pública

As contratações no serviço público possuem fundamento na Lei Nº 8.666/93, que define o devido processo legal para aquisição de bens e serviços visando à observância dos princípios da administração pública como a isonomia, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade nas contratações públicas. Para a contratação de treinamentos, via de regra, devem ser licitados, em processos formais de ampla concorrência, aqueles cujo valor ultrapasse R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sendo dispensável a licitação para os demais casos, conforme Art. 24 da Lei Nº 8.666/93, vedadas sucessivas dispensas de licitação para aquisição do mesmo objeto que excedam o referido valor. A hipótese de contratação direta de treinamentos também se enquadra no Art. 25 da Lei Nº 8.666/93 que define como “inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição” (BRASIL, 1993). O instituto da inexigibilidade de licitação foi definido como o padrão adequado para a contratação de treinamentos pelo Tribunal de Contas da União – TCU por intermédio da Decisão Nº 439/1998, segundo a qual se decidiu:

(...) considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1998)

Observa-se, portanto, que a legislação promoveu, na amostra, a predominância da execução de treinamentos por meio de contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação. As regras específicas de cada um dos institutos conferem limites à atuação do gestor. Por um lado, há o limite ao custo dos cursos dentro do valor estipulado para dispensa da licitação. Por outro lado, o enquadramento de inexigibilidade de licitação submete o processo de contratação ao controle de legalidade exercido nos órgãos pelas unidades jurídicas, as quais correspondem às unidades descentralizadas da Advocacia Geral da União – AGU. Assim, há o risco de não aprovação do curso ou de ocorrência de prazos elevados para sua análise e aprovação.

Se for contratação direta a gente faz uma pesquisa no mercado <...> para ver quem está atendendo conforme o conteúdo programático e de acordo com o valor. Aí se for um valor acima de R\$ 8.000,00 vai ser por inexigibilidade. Tem que ter toda a justificativa legal, vai ter que passar pela jurídica, para retornar, para passar pelo <gestor> de RH, passar pela <hierarquia superior>. (Coordenador, Org. 02)

A gente faz das tripas coração para contratar por dispensa até R\$ 8.000,00. Não é que combina preço, a gente negocia preço. Fala que não pode passar de R\$ 8.000,00 senão vai para licitação. E a gente não quer licitação. É um pouco restritivo e aí às vezes a gente tem que fazer das tripas coração para fundamentar uma inexigibilidade, uma singularidade. A gente tem conseguido, mas as contratações são um pouco complicadas assim, podia ser um pouco mais fluido. (Coordenador, Org. 04)

Tendo em vista o conceito de autonomia considerado como a isenção de participação e interferências de outros atores organizacionais, resta que os processos de contratação, ao serem submetidos às unidades jurídicas reduzem a autonomia da unidade para utilização de recursos financeiros (gerencial) e realização de treinamentos (técnica). Nesse sentido, as unidades de capacitação buscam facilitar a aprovação dos treinamentos tendendo a realizar cursos de baixo custo em ações pontuais e simplificadas de capacitação, o que pode não atender às demandas da organização. Ao submeter treinamentos mais complexos e de maior valor a uma cadeia hierárquica mais extensa de análise jurídica e ratificação gerencial, aumentam-se as dificuldades de realização de cursos e estendem-se os prazos de conclusão do processo.

<...> para cada inexigibilidade eu tenho que ter um parecer jurídico, eu tenho que ter uma deliberação da <cúpula>. Enquanto que um processo de contratação por dispensa por valor envolve apenas nós, a área de contratos e a área de finanças. Nesse, meu prazo do pedido são vinte dias, para o outro eu não gasto menos de sessenta. (Coordenador, Org. 03)

A gente consegue acolher as demandas, mas vai depender do que essas demandas exigem. Se alguém chega e pede um apoio para uma capacitação que não tem custo, beleza, rapidinho a gente consegue fazer, porque só depende da gente. Mas quando começa a envolver custos e outros atores, aí demora muito mais. (Coordenador, Org. 05)

Conforme o princípio da anualidade anteriormente citado, a extensão dos prazos pode prejudicar a execução do orçamento de capacitação no respectivo exercício, ocasionando a sua indisponibilidade, o que se reporta ocorrer regularmente em algumas organizações (Org. 02; 06; 11; 14).

Eu acho que hoje na Administração Pública a gente tem dificuldade de contratação <...>. <Tem dificuldade> no próprio processo de contratação, porque é tão moroso <...>, principalmente quando você vai para processo licitatório que quando você contrata, já acabou o exercício. Agora mesmo a gente esta com um curso <...> que embora não seja um processo licitatório, mas é um processo de escola de governo. A gente começou <há dez meses> e até agora ainda não concluiu. Aí dificulta a realização da capacitação e a gente acaba não executando, ou seja, o recurso que a gente tinha previsto para essa ação nesse exercício a gente não vai conseguir executar. (Coordenador, Org. 02)

Um dos impactos diretos, portanto, é o aprofundamento da restrição às capacidades de planejamento e operacional da unidade de gestão de pessoas em atividades de capacitação, sujeitas a longos prazos de análise e maior rigidez procedimental para a utilização dos recursos financeiros. Essa restrição operacional, associada à autonomia gerencial, se refletirá, por fim, na menor capacidade de atendimento às demandas organizacionais, com consequente perda de credibilidade e legitimidade perante gestores e servidores.

O processo fica falho, fica moroso, desgastante e ele passa a não ter credibilidade para os clientes. Eles vão achar que não adianta abrir um processo de treinamento, porque não vai dar certo. Porque é tudo moroso lá. Demora, não contrata. Quando sai o curso já acabou o prazo. Isso acontece demais. <...> Então isso, a credibilidade, o processo da capacitação, ele tem um descrédito em função disso. Eles acham que a gente fala, fala e não faz nada. Eu acho que a palavra é o descrédito. Não pelo empenho da equipe, da vontade de que aconteça, é por causa do excesso da legalidade, junto com a falta de autonomia. Autonomia para uso dos recursos. (Gestor, Org. 12)

Um importante fator mencionado é a contradição, na percepção de alguns entrevistados, dos critérios de contratação com as orientações da PNDP de serem priorizadas as escolas de governo para realização de treinamentos (BRASIL, 2006). Argumenta-se que não há flexibilização de critérios para contratação de escolas de governo, de forma que se enfrentam as mesmas dificuldades de contratação de instituições privadas.

Embora a política aponte que deve priorizar escola de governo, a legislação de contratos. A Lei Nº 8.666/93 é anterior à PNDP, então ela é rígida e ela não considera que escola de Governo é prioridade, então ela entra na vala comum e fica que escola de governo é exatamente igual à iniciativa privada. A gente acha que deveria ter alguma coisa que flexibilizasse a contratação de escolas de governo porque não tem. Eles <unidade jurídica> ignoram a PNDP porque eles seguem a Lei Nº 8.666/93. Acaba que a gente consegue pelo menor preço, porque escola de governo sempre oferece menor preço, é só por isso. (Coordenador, Org. 11)

Por outro lado, em uma das organizações (Org. 05) foi mencionado que as unidades jurídicas não aprovam alguns treinamentos justamente por não serem realizados por escolas de governo, em atenção à PNDP. Existem, assim, disparidades de interpretação da legislação para a concessão de treinamentos, o que explica as diferenças entre a percepção de autonomia de cada organização em relação às Leis de contratações.

Uma interpretação mais restritiva da legislação pode induzir as organizações à contratação de cursos de menor qualidade, em função dos critérios adotados para contratação com base no menor valor de mercado. Evitar esse tipo de contratação de baixa qualidade é precisamente o objetivo do instituto da inexigibilidade de licitação, corroborado pela

mencionada decisão do TCU. No entanto, como algumas organizações experimentam significativos entraves jurídicos na análise desses casos, opta-se pela contratação mais célere de cursos de menor qualidade e valor, para melhor atendimento das demandas e direcionamento dos recursos anuais.

Tem cursos que às vezes você tem dificuldade na fundamentação legal <...> para contratar como inexigibilidade e por isso você acaba contratando um curso não tão bom quanto se você tivesse conseguido fazer um embasamento melhor. Nesse ponto isso é um pouco restritivo. Desse rigor da aplicação do embasamento legal. (Coordenador, Org. 02)

No caso específico da contratação, as Leis em si não são inteiramente responsáveis pelo grau de restrição vivenciado pelas organizações. A autonomia torna-se contingente à capacidade operacional das unidades jurídicas de processamento das demandas e principalmente à sua interpretação da Lei, a qual não é padronizada, podendo ser mais ou menos restritiva. Nesse ínterim, também é necessária maior capacitação das unidades de gestão de pessoas na respectiva legislação para realizarem a adequada instrução do processo, evitando dificuldades para sua aprovação por parte das unidades jurídicas.

A gente tem amarras para contratar, porque tem a Lei Nº 8.666/93, mas não é a legislação da capacitação em si. Ela é para tudo, para todos contratos, não é só a capacitação ou o RH, são todas as outras unidades. <...> Então, não é nem a legislação, acaba sendo muito mais uma questão também de entendimentos internos, de outros dificultadores. (Coordenador, Org. 03)

No setor público esse conhecimento de instrução de processos é muito importante. Se você for no encontro lá da ENAP de Ministérios, o pessoal deixa de contratar capacitação porque não sabe como fazer. Era o caso da gente aqui, a gente não conseguia capacitar porque a gente não sabia contratar. A gente não tinha qualidade nos cursos porque não sabia contratar. (Funcionário, Org. 01)

Dessa forma, a legislação induz à menor autonomia meso-organizacional das unidades de gestão de pessoas, conforme as características de cada organização. Sob o ponto de vista macro-organizacional, a legislação de contratação é, portanto um elemento restritivo, mas que se acentua no nível meso-organizacional, conforme a sua aplicação por gestores e unidades jurídicas, assim como pela capacidade técnica e política das unidades de gestão de pessoas em relação às unidades jurídicas.

Com base na política de orçamento, as unidades operam, portanto dentro de um espaço de autonomia financeira restrito, no qual o valor do orçamento é definido de forma centralizada e tem vigência ao longo de um ano. Nesse período, em razão da política de contratação, as unidades enfrentam dificuldades de utilização dos recursos priorizando cursos de baixo custo e rápida contratação. O conjunto de normativos, portanto, induz às

organizações a realizarem cursos pontuais e focados no curto prazo, restringindo a capacidade de atendimento adequado das necessidades organizacionais.

As necessidades organizacionais, no entanto, entendidas como determinante das demandas para a capacitação, sofrem influência não apenas de demandas da cúpula, mas da força de trabalho. O sistema de treinamento se fundamenta na análise das necessidades de treinamento reportadas pelo público-alvo da capacitação, de forma que o atendimento às demandas é condicionado pelo perfil da força de trabalho (MULLER, 1999; MENESES, ZERBINI, ABBAD, 2010). Dessa forma a configuração do quadro de pessoal da organização influencia aspectos como a abrangência, complexidade e as modalidades de treinamento que são solicitadas à área de capacitação, interferindo na sua capacidade de contribuição para os resultados e objetivos organizacionais. Sendo essa capacidade de contribuição essencial para a inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas, serão analisadas as políticas de Governo que geram impactos sobre o perfil da força de trabalho, o público-alvo da capacitação. A configuração do quadro de servidores, segundo os entrevistados, relaciona-se às normas que definem as carreiras, o recrutamento e a movimentação de servidores sobre as quais operam as políticas de gestão de pessoas vigentes na administração pública.

4.1.5 Políticas de gestão de pessoas

As políticas de gestão de pessoas fundamentam-se na Constituição Federal a qual prevê a investidura em cargos públicos por meio de concursos e sua subordinação a regimes jurídicos específicos que regulem as relações de trabalhos entre o Estado e servidores públicos (BRASIL, 1998). O regime jurídico instituído pela Lei Nº 8.112/90 é único para toda a administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998) e os cargos públicos são definidos em leis específicas que estabelecem o seu âmbito de atuação e as competências a serem desempenhadas nas organizações. Nesse sentido, a atividade de capacitação é profundamente afetada pelo perfil da força de trabalho das organizações públicas tanto pela natureza do vínculo dos funcionários com o Estado, quanto pelo seu perfil legalmente prescrito de competências e atividades a que se destinam. Não obstante, é importante ressaltar que a força de trabalho constitui-se não só de servidores públicos, mas também de outras categorias como empregados terceirizados, servidores públicos temporários e servidores sem vínculo permanente, ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração.

Observou-se na amostra que a composição dos quadros de servidores em cada organização e as características das diferentes carreiras compõem um importante condicionante das atividades de capacitação. Uma das primeiras restrições fundamentais citada pelos entrevistados (Org. 02, 05, 07, 11, 15) é a restrição de oferta de capacitação ao quadro efetivo, de vínculo estatutário, da organização. Tal restrição tem como base, em realidade, a já citada Lei Nº 8.666/93 que determina a exigência de prévia capacitação técnico-operacional de prestadores de serviços terceirizados (art. 30), os quais não possuem vínculo de trabalho com a organização. Dessa forma, a capacitação se limitará apenas à parcela referente aos servidores efetivos existentes no quadro da organização. Tome-se como exemplo o caso singular da organização 09, cujo recente concurso integrou os primeiros servidores a compor o seu quadro.

Nós fizemos um concurso e nós precisávamos porque a administração pública estava toda terceirizada. A nossa parte técnica estava muito deficitária de servidores, que agora nós estamos suprimindo. (Coordenador, Org. 09)

Além da escassez de servidores, a sua distribuição também pode afetar a atividade de capacitação. A Org. 15, por exemplo, reitera a baixa capacidade de atendimento às atividades finalísticas pela capacitação e o foco exagerado em cursos genéricos direcionados para a área meio.

A gente não tem muitos cursos voltados para a área finalística, <...> porque hoje o nosso corpo funcional de áreas finalísticas, basicamente é constituído por <terceirizados>. <...> Então assim, a gente realmente tem muita dificuldade nesse sentido, então eu não vou fazer um curso de alta complexidade <na área de atuação da organização> porque eu não tenho para quem oferecer esse curso. <...> o pessoal do quadro, basicamente está na área administrativa. Na área técnica nós não temos gente. (Gestor, Org. 15)

Para o suprimento do quadro de servidores, as organizações dependem da realização de concursos, os quais geram novas demandas para a capacitação. Assim, organizações com quadros apenas recentemente formados (Org. 01; 04; 09; 14) expõem que a entrada de novos servidores de cargos técnicos aumentou a demanda de capacitações em temas nas áreas finalísticas, favorecendo a melhor projeção da unidade de gestão de pessoas. Assim, as características da carreira e dos cargos dos servidores também têm impacto sobre as atividades de capacitação. Tipicamente, a entrada de novos servidores, especialmente em carreiras de criação recente, tem promovido a elevação da demanda e da qualidade da

capacitação, gerando uma tendência à valorização da unidade de gestão de pessoas na organização (Org.. 01; 04; 14).

De <algun> anos para cá, de zero nós passamos a ter <dezenas> de <...> recém-concursados. Então, <eles> vêm com uma demanda forte, qualificada e isso repercutiu muito aqui na área de treinamento em termos de estratégia de atendimento de mudança de patamar de atendimento. Porque eram esses cursinhos “Wallita” para o pessoal do PGPE. <...> Cursos “Wallita” são aquelas coisas assim: informática básica, redação oficial, fiscalização de contrato. Mas tudo em um nível bem mediano assim de complexidade. Não tinha <servidores de cargos técnicos> aqui. Tinha três <servidores> requisitados de outros órgãos. Com a entrada dos novos <servidores de cargos técnicos> as solicitações de cursos nas áreas finalísticas cresceram muito. Até então agente atendia muito mais a área meio. Os servidores PGPE da carreira. Então foi uma mudança muito grande com isso. (Coordenador, Org. 04)

A gente tem servidor de nível médio e servidor de nível superior do PGPE. Agora estão vindo servidores de uma carreira específica, <...> então já são servidores mais diferenciados. São servidores que vão pedir mais capacitação. <...> é uma coisa que vai mudar a nossa realidade <...> (Coordenador, Org. 06)

A entrada de servidores pertencentes a novas carreiras faz emergir, no entanto, a percepção nas organizações de um traço fundamental da administração pública brasileira, qual seja a baixa isonomia na relação entre atribuições e remunerações entre as diferentes carreiras (BRESSER-PEREIRA, 1998). Conforme se depreende dos relatos dos entrevistados, a carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, pertencente à Administração Direta, é citada em algumas organizações como exemplo de ausência de perspectivas e incentivos (Org. 04, 06, 15), os quais se tornam mais marcantes com a entrada de servidores de novas carreiras finalísticas, especialmente as de exercício descentralizado, com maiores perspectivas e incentivos de carreira para se capacitarem. Tal desequilíbrio gera diferentes percepções e motivações para capacitação entre as categorias de servidores. Assim, a unidade de gestão de pessoas realiza a oferta de cursos levando-se em consideração o perfil e os limites de cada carreira, conforme descrito por um Coordenador.

Nós temos um projeto de não ter nenhum servidor sem nível superior no <órgão>. Eu não precisaria fazer isso. Institucionalmente eu não precisaria fazer porque servidor de nível intermediário ele não precisa, ele não é pago para ter nível superior. <...> Isso é uma ação perigosa, na medida em que eu estou formando uma competência para a qual eu não vou pagar, não posso pagar. Então ele pode se ver frustrado e procurar um concurso lá fora, não é? Então do ponto de vista institucional é meio perigosa. Mas, nós já consolidamos o entendimento de que as pessoas são felizes com o conhecimento. (Coordenador, Org. 13)

A diferença entre as carreiras e a inviabilidade de promoção de maior isonomia pode constituir-se em um obstáculo para a motivação dos servidores para o desenvolvimento e formação de perfis adequados de mão-de-obra, dificultando o alinhamento entre interesses individuais e organizacionais. O elemento típico da rigidez a qual corrobora o referido relato é a impossibilidade de mobilidade e ascensão funcional entre diferentes cargos, especificamente entre cargos de nível médio e superior (BRESSER-PEREIRA, 1998). Atualmente, as carreiras públicas e seus respectivos cargos são criados por meio de leis específicas, sendo que a Lei Nº 8.112/90 criou um sistema rígido que impede a mobilidade do servidor entre cargos, senão por meio de investidura em novo concurso (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Logo, é vedada a mudança para cargos com maiores benefícios e oportunidades na organização apenas por meio da melhoria da formação individual. Outro efeito da rigidez legal dos cargos envolve a defasagem de carreiras mais antigas as quais não podem ser adequadas para carreiras e cargos alinhados às novas necessidades da administração pública federal. Conforme expressa o gestor da Org. 15: “A nossa carreira é uma carreira muito antiga e nossos perfis não dão conta dessas especificidades das áreas finalísticas”.

Em alguns casos a defasagem dos cargos não ocorre em razão da desatualização de suas atribuições legais, mas do alinhamento das atribuições e competências da força de trabalho a mudanças na atividade da organização. Conforme relatado em algumas organizações (Org. 15, 11), as atribuições organizacionais são constantemente modificadas em função de novas diretrizes governamentais. Tais mudanças organizacionais não podem ser acompanhadas de mudanças no perfil dos cargos e no quadro de servidores. Nessas organizações, as novas atribuições exigiram novos cargos e competências, em alguns casos, tornando obsoletas as competências da força de trabalho antiga. O mesmo ocorre quando da extinção de órgãos públicos e consequente absorção de servidores de diferentes carreiras. Esse fator gera a necessidade de readaptação da força de trabalho com novas ações de capacitação, por exemplo, mas prejudica a capacidade de planejamento de gestão de pessoas com o aumento da heterogeneidade do quadro.

A maioria das organizações explica que planeja a capacitação e concede cursos com base nos cargos e atividades desempenhadas pelos servidores (Org. 02; 03; 05; 08; 11; 12; 13; 15). A maior heterogeneidade de cargos e sua constante defasagem ou necessidade de readaptação prejudica o desenvolvimento consistente no longo prazo de competências individuais e organizacionais, principalmente quando há mudanças no foco da atividade organizacional. Adicionalmente, a variedade de carreiras e vínculos, com diferentes perspectivas e incentivos gera diferentes graus de motivação para a capacitação. Os

entrevistados expõem, por exemplo, que servidores redistribuídos, anistiados ou de carreiras mais antigas, em vias de aposentadoria possuem baixa motivação para se capacitar. Atesta-se o desinteresse também de servidores de carreiras julgadas como possuindo poucos incentivos para o desenvolvimento individual, afetando a demanda por capacitação.

<...> a nossa carreira ela não tem nenhum benefício se você faz uma pós-graduação, um mestrado, nada. Então isso já gera um pouco de desmotivação. Como o quadro, a maioria já está para se aposentar, então sempre que oferecemos esses cursos assim, <a participação> fica abaixo <do esperado>. Isso também para cursos de curta, media e longa duração. Isso é recorrente. Sempre fica abaixo do esperado. <...> essa desmotivação é porque tanto faz fazer uma pós-graduação ou um mestrado que não vai afetar em nada o seu salário. (Funcionário, Org. 11)

<...> para a capacitação hoje eu costumo dizer que o servidor público hoje ele não tem muito incentivo no que se refere a salário, à remuneração e gratificação. (Gestor, Org. 01)

Assim, as características do quadro de servidores compõem a variedade de fatores que podem gerar a baixa motivação da força de trabalho para a capacitação. Há consonância, portanto, com resultados da pesquisa realizada por Truss (2003) de que no setor público há considerável limitação para o dimensionamento da força de trabalho, tendo em vista a determinação do perfil, número de cargos e políticas salariais da organização pelo Governo Central. Também corroboram-se as asserções de Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) acerca das limitações à motivação dos servidores e da oferta de capacitação em razão da transversalidade de políticas de gestão de pessoas que possuem como referência o cargo, e não o perfil de competências, ou outra referência que permita a criação de sistemas de avaliação e desenvolvimento individuais, tal qual apregoado por modelos estratégicos de gestão de pessoas.

A partir deste aspecto, a falta de flexibilidade das políticas de GP e baixa capacidade de motivação de servidores contribuem para a alta rotatividade de servidores, a qual foi relatada por algumas organizações, majoritariamente nas organizações da administração direta (Org. 02; 04; 08; 14; 15). A rotatividade se reflete na perda e descontinuidade do investimento em capacitação e conseqüente dificuldade de planejamento de longo prazo, assim como o agravamento da rigidez interna para a alocação de servidores. Com um menor número de servidores a sua mobilidade é dificultada sob o risco de desfalque de equipes que operem já com poucos integrantes. Tal fator prejudica a oferta de oportunidades internas de desenvolvimento proporcionadas com o desempenho de novas atividades e desenvolvimento

de novas competências, o que contribuiria para a maior variedade de competências da força de trabalho e flexibilidade de alocação (WRIGHT; SNELL, 1998).

Conforme as pessoas vão passando em outros concursos, elas vão indo embora. A gente fica naquela: capacita servidor novo, vai embora, capacita servidor novo, vai embora. (Coordenador, Org. 06)

Os nossos administrativos hoje estão saindo muito, tanto da área administrativa para área fim, como para trabalhar na <cúpula>. A gente tem muitos cedidos <para outros órgãos> e que saem para concursos. É a área que tem maior rotatividade é a administrativa. (Gestor, Org. 08)

A gente tem uma rotatividade muito grande de servidores. Tem uma perda muito grande de servidores. Então como é que eu vou liberar um servidor para uma área se eu não vou ter outro servidor para cobrir o que estava fazendo? (Coordenador, Org. 15)

Assim, a relatada disparidade salarial e a ausência de incentivos dentro da organização prejudica a retenção da força de trabalho. A centralização da autorização para realização de concursos e a limitação do número de convocados por parte da SEGEP é apontado como fator restritivo à capacidade das organizações de recompor o seu quadro. Conforme o relato, a rotatividade se deve principalmente à baixa atratividade de algumas carreiras (como o PGPE) em relação a outras com maiores incentivos.

<...>a gente tem que ter um banco maior para dar conta de fazer essas substituições porque a entrada e a saída dos servidores é muito grande aqui. E eu não posso ficar sem gente aqui dentro da casa. <...> Porque uma coisa é você fazer um concurso para Gestor <Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental>, para as carreiras de regulação, para a Polícia Federal. Agora, vai fazer concurso para PGPE ou para a <nossa> carreira que tem um salário inicial <baixo>. Então, eu preciso chamar dez vezes para uma pessoa <...> ir trabalhar naquele <cargo>. Então esse olhar tem que ser um olhar baseado na remuneração das carreiras, no todo da Administração Pública Federal, <...> tem que ser uma coisa mais estruturante, ou então fala para cada órgão criar sua própria portaria com regras para o concurso dentro de diretrizes. (Gestor, Org. 15)

O desequilíbrio de incentivos entre as diferentes carreiras no setor público termina por proporcionar um cenário de competição entre as organizações públicas por perfis mais qualificados (nos critérios dos concursos públicos), gerando também a alta rotatividade dos servidores de perfis mais qualificados que buscam aprovação em concursos de cargos mais vantajosos. Consequentemente as organizações cujas carreiras possuem menor remuneração retém os perfis menos qualificados, subvertendo os objetivos do recrutamento como se verifica no seguinte relato.

Aí me falam assim: “Não fala para ninguém, mas quando você receber os nomes dos concursados para você recrutar pega os últimos colocados, porque essas pessoas têm menos chance de passar em outro concurso e ir embora” (Gestor, Org. 12)

Por fim, a consequência direta da baixa retenção da força de trabalho é a sua escassez em termos quantitativos assim como qualitativos. Torna-se de difícil consecução o desenvolvimento de perfis especializados de servidores no longo prazo em quantidades adequadas. Tais impactos afetam a organização como um todo, inclusive a própria unidade de gestão de pessoas. Em 11 organizações (Orgs. 02; 04; 05; 06; 09; 08; 09; 10; 12; 13; 14), expressou-se que a falta de pessoal e inadequação do perfil da equipe restringe o desempenho das atividades de capacitação.

Meu pessoal aqui não me ajuda a chegar nisso <gestão por competências>. É um grupo muito operacional, pouco estratégico, muito do fazer. (Coordenador, Org. 04)

<...> a minha esperança é que com esse novo concurso a gente possa suprir as nossas necessidades de pessoal <na equipe>, porque na grande maioria hoje, aqui, são servidores antigos <...> ou seja, aquela pessoa que está mais para se aposentar, sem motivação. Mas assim, aqui muitos <servidores de nível superior> estão sem motivação também, não é bem só dos aposentados, tem outros fatores. (Gestor, Org. 12)

<...> nossa área aqui é muito pequena e quem tem nível superior é só eu e <o coordenador>, as pessoas têm formação, mas elas são cargos de nível médio ou são sem vínculo. <...> eu tenho que gerenciar toda a unidade e não tenho tempo para desempenhar essas funções <de capacitação>. <...> nós fizemos um concurso e já ficou acertado que vem um administrador para a nossa área. E aí eu vou ver se ele desenvolve com a minha supervisão. Mas tem uma carência mesmo de pessoas para desenvolver a capacitação. (Gestor, Org. 09)

Conclui-se que existe, portanto, uma série de entraves institucionais decorrentes das políticas de gestão de pessoas, as quais limitam de maneira sistêmica o desempenho das atividades de capacitação.

Por fim, outro fator de grande relevância para a inserção estratégica de setores de capacitação é o maior apoio e envolvimento da cúpula e dos gestores organizacionais na atividade (BRANDL; POHLER, 2010; TRUSS; 2003). Conforme comentam Ingraham e Rubaii-Barrett (2007) e Spiller e Tommasi (2003) a nomeação de gestores no setor público normalmente envolve critérios políticos, visando o cumprimento de agendas específicas de Governo, o que pode gerar a rotatividade nas posições de comando e, conseqüentemente, potencializar a descontinuidade administrativa organizacional (SPINK, 1987; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).

4.1.6 Indicações políticas e rotatividade de gestores

Conforme mencionado, a Constituição Federal estabelece, por meio de seu Art. 37, inciso II a investidura em cargos e empregos públicos apenas por meio de concursos (BRASIL, 1988). No entanto, o mesmo dispositivo, estabelece uma exceção a essa disposição com a possibilidade de ingresso na administração pública por meio de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988). A interpretação da Lei permite entrever que é possível estabelecer requisitos para o preenchimento de cargos em comissão (Art. 37, inciso I), assim como a delimitação de um percentual mínimo de sua destinação aos servidores de carreira, sendo esses cargos destinados apenas para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento (Art. 37, inciso V, BRASIL, 1988). Dessa forma, a atribuição de cargos em comissão são exceções ao regime geral de investidura em cargos públicos, sendo que a natureza de cargos em comissão se reveste de caráter político, enquanto cargo de confiança da autoridade perante a qual o gestor nomeado é responsável (VERHOEST et al, 2004). O caráter político, em sendo transitório proporciona, dentre outros fatores, a rotatividade das lideranças nas organizações (SPILLER; TOMMASI, 2003). Sobre tal aspecto, os relatos colhidos nas entrevistas revelam que a mudança de gestores pode ser positiva ou negativa, porém a alta rotatividade tende a ter um efeito inviabilizador à consistência das práticas de capacitação no longo prazo (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). Na amostra, a grande parte das organizações, nove delas, enfrentou recentes mudanças na hierarquia superior da unidade de gestão de pessoas, sendo que em cinco delas, considerou-se que a falta de estabilidade na hierarquia provocou efeitos negativos como a descontinuidade ou interrupção de processos importantes, como o mapeamento de competências (Orgs. 06; 14; 16), ou atrasos na aprovação de novas políticas e normas de capacitação (Orgs. 07; 08). Por outro lado, quatro organizações relataram expressamente aspectos positivos de mudanças na hierarquia superior (Orgs. 01; 09; 14; 15), devidos a maior valorização da atividade de gestão de pessoas por novos dirigentes.

Mesmo no administrativo eu acho que a gestão que veio agora é que está começando a caminhar com mudanças, em um processo muito grande. Mas, hoje a gente ainda está muito uma administração burocrática, uma administração de recursos humanos mesmo, de pagamento, avaliação, cadastro. Isso porque na visão da antiga <cúpula> o RH era exatamente isso. Nessa nova gestão já se começou a falar em Planejamento Estratégico, que não tinha. <...> Então, a gente está sentindo que as coisas estão mudando. Mudando devagar, mas estão mudando para uma coisa que tem uma visão mais estratégica e não só operacional. (Coordenador, Org. 01)

As mudanças mais dramáticas na hierarquia organizacional ocorrem quando há mudanças no dirigente máximo da organização. Ratifica-se a afirmação de Spiller e Tommasi (2003) sobre os efeitos da rotatividade gerencial em toda a organização, tendo em vista que, conforme os entrevistados, essa mudança ocasiona a mudança de cargos na linha hierárquica à qual está submetida a unidade de gestão de pessoas.

Nós tivemos dois <dirigentes máximos>. Aí mudava, mudava assim, pelos menos a alta cúpula e a nossa <hierarquia superior>. (Coordenador, Org. 14)

Cabe reportar uma breve análise do histórico brasileiro acerca de mudanças nos cargos de dirigentes máximos dos ministérios. Considerando o período 2003-2010, relativo a dois mandatos consecutivos de um mesmo Governo, um ministro permaneceu em média três anos em seu cargo, com aproximadamente 54 mudanças de liderança nos 24 ministérios ao longo de oito anos. O atual Governo, com início em 2011, ao assumir o comando provocou a mudança de Ministros em 23 dos 24 Ministérios, sendo esta uma prática normal na cultura política da gestão pública brasileira (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001). Desde então 50% das lideranças já foram alteradas até o atual momento da administração pública (cerca de 2 anos de Governo), sendo que a média de permanência daqueles que deixaram o cargo foi de cerca de 13 meses. A questão, portanto, é averiguar o baixo período de permanência de dirigentes como uma restrição de natureza ambiental, não organizacional, pois depende de fatores políticos externos à organização, possuindo também traços culturais do setor público (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001). A consequente descontinuidade administrativa pode prejudicar, conforme evidenciado em algumas organizações, a perenidade de políticas de gestão de pessoas, tais como o pretendido modelo de gestão por competências. Como bem colocam alguns dos entrevistados, mudanças de cúpula podem gerar o retrabalho da unidade de gestão de pessoas, ou o atraso de projetos, principalmente pela alteração de gestores e servidores envolvidos na sua aprovação e execução, assim como em atividades cotidianas de capacitação, tais como a análise de lacunas de desempenho e planejamento de ações de capacitação.

A gente ia propor um plano de desenvolvimento gerencial, estava tudo certo. Mas aí mudou o <dirigente máximo>. Aí o novo <dirigente máximo> assumiu. E aí caiu, porque mudou o <dirigente máximo> de novo. Assumiu o interino. E aí o interino <...> falou que era para suspender. Quer dizer, chega no nível da presidência entendeu? Eu acho que a centralização aqui é muito alta. (Coordenador, Org. 16)

Por exemplo, no passado foi muito complicado, porque, primeiro: passamos por uma descontinuidade administrativa, de transição governamental, todas

as chefias mudaram. Até a gente poder sensibilizar da importância da capacitação dos servidores públicos, com tantas chefias que estavam chegando e conhecendo assim, os limites de suas atribuições, seus deveres, seus poderes, foi difícil a gente chamar a atenção deles para a gente construir o nosso Plano Anual de Capacitação. (Coordenador, Org. 06)

Conforme Spiller e Tommasi (2003) a rotatividade gerencial é agravada quando acompanhada do que os autores chamam de “burocracia paralela”, que se refere à prática comum de dirigentes de trazerem para a organização um corpo de gestores e funcionários de sua confiança, que suplantam o quadro original, o qual não é envolvida nas atividades de maior importância para a agenda política do dirigente. Há algumas evidências da ocorrência do que Spiller e Tommasi (2003) descrevem como efeitos da burocracia paralela. Com base na análise de um dos gestores entrevistados, relata-se como a descontinuidade administrativa se tornou menos comum à medida que os novos dirigentes passaram a utilizar o quadro original de servidores para as funções de direção na organização.

É uma rotatividade geral, porque se muda o <dirigente máximo>, a linha de staff toda muda. E geralmente dos últimos anos para cá, até que tem conservado. Tem utilizado servidor da casa para assumir os pontos, os <cargos superiores>. Mas, coisa de três anos atrás, quatro anos atrás, era assim: 10% eram servidores da casa e 90% de fora. Então fica mais difícil. O cara que chega no órgão não conhece e tal, até ele aprender ele está saindo. Aí muda de novo. Então essa descontinuidade, de uns três quatro anos para cá, pelo menos isso mudou. Hoje é o contrario, são 90% servidores, de carreira, que assumem <...> Isso eu acho bom, porque pelo menos você conhece a casa. Você sabe onde estão os pontos fracos, é tudo mais fácil. <...> Eu acho que nesses últimos anos os <dirigentes máximos> estão sendo pessoas que já trabalharam, que são da Administração Pública. Não são, vamos dizer, às vezes, necessariamente servidores da carreira do órgão, mas são pessoas que tem uma experiência com administração pública. Ao invés de ser um político que cai de pára-quedas aqui, como já ocorreu. Nesses últimos anos não, só servidores públicos e eu acho que essa é a razão dessa melhoria. (Gestor, Org. 12)

Sendo assim, a rotatividade gerencial tem seus impactos condicionados pela propensão do gestor em utilizar a burocracia profissional originária da organização. Aliado a este fator, menor instabilidade na linha hierárquica e maior uso de profissionais de caráter mais técnico, mesmo politicamente indicados, também é vista como um fator positivo por aquelas organizações que possuem estabilidade gerencial em um período acima da média de três anos, como a Org. 04, na qual não há mudanças significativas há mais de cinco anos.

Toda a linha hierárquica está estável. Ah, e são técnicos. Acho que 90% dos dirigentes aqui são técnicos, são pessoas que são realmente da área e que se envolvem, ou são do quadro aqui, mas são da área. Então isso ajuda bastante mesmo, ajuda a organização a melhorar a nossa gestão aqui. Gestão como um todo. <...> Primeiro, a questão da estabilidade, isso é importante.

Segundo, os dirigentes, os gestores, de nível técnico, da área, às vezes do próprio quadro, isso ajuda bastante também. Acho que são os pilares aí dessa autonomia. (Gestor, Org. 04)

A autonomia, na opinião do entrevistado, surge, portanto, como uma característica contingencial à presença de um quadro de gestores de caráter técnico, os quais, conforme corroborado por outros relatos, conhecem as atividades e a dinâmica organizacional. No caso específico da análise, observa-se que os entrevistados ao lidarem com chefias que são originárias do próprio quadro da instituição, relatam ter maior capacidade de inserção da área de gestão de pessoas nas decisões daqueles gestores, uma vez que estes possuem maior conhecimento das rotinas da área.

De forma geral, reporta-se baixo conhecimento, por parte da alta administração, das normas e práticas de gestão de pessoas e do próprio Decreto Nº 5.707/06. Conforme Brandl e Pohler (2010), o envolvimento da cúpula na implantação de mudanças em gestão de pessoas depende diretamente de seu conhecimento técnico na área, assim como de sua percepção de oportunidades de adequação dessas práticas (PAAUWE, 2004). Tal envolvimento da alta administração é característica fundamental para a concessão de autonomia às unidades de gestão de pessoas no nível meso-organizacional e o desempenho de atividades de perfil estratégico (PAAUWE, 2004).

Consequentemente, a maior quantidade de mudanças na hierarquia organizacional em função da nomeação de um novo dirigente, amplia os efeitos da intervenção governamental sobre a capacitação. Os efeitos da rotatividade gerencial, mesmo nos níveis de gestão intermediários, podem diminuir as perspectivas de obtenção de maior autonomia pelas unidades de gestão de pessoas, uma vez que novos dirigentes tendem a desconhecer as políticas e atividades de capacitação realizadas pelas unidades. A própria função de gestor do setor de recursos humanos quando sujeita à alta rotatividade pode prejudicar as atividades da unidade.

Quando estava tudo pronto para a empresa fazer o mapeamento de competências na <organização>, chegou um <gestor de RH> novo e mandou parar. Perguntou quanto ia custar e falou para parar, que ele não ia fazer. Nós argumentamos que a gente precisava, mas ele disse que não. <...> Acabou que durante todo o tempo que essa pessoa ficou a gente acabou não dando mais atenção para isso. (Coordenador, Org. 06)

Nesse sentido, mudanças profundas e constantes na hierarquia podem provocar a interrupção de processos de aperfeiçoamento da capacitação ou, a política de capacitação em curso. A rotatividade gerencial promove inconsistências motivadas pelas necessidades dos

novos gestores de adaptarem a capacitação aos seus objetivos e concepções subjetivas dos processos de desenvolvimento de pessoas (Org. 14, 15). Uma das estratégias sugeridas pelos entrevistados para o menor impacto da rotatividade gerencial é a institucionalização normativa de práticas consolidadas de capacitação.

<...> uma das coisas que a gente tem feito para evitar esse tipo de problema <descontinuidade administrativa>, de situação no futuro, é institucionalizar as políticas. Então, com essa institucionalização, com essa validação interna da <cúpula> e documental, isso tem sido a ação que nós temos feito para tentar evitar esses casuísmos, essa força política nesses processos (Coordenador, Org. 03).

Desta forma, com base nos dados coletados, observou-se a existência de elementos específicos do setor público brasileiro, definidos no conjunto de normativos que emanam desde a Constituição Federal e que impõem restrições e condicionantes diretos e indiretos à atuação da área de gestão de pessoas em atividades de capacitação. Tais restrições limitam primordialmente a autonomia gerencial das unidades (VERHOEST et al, 2004) referente à gestão de recursos humanos e financeiros, refletidas nas políticas de gestão de pessoas, de orçamento e de contratações no serviço público. Com relação às intervenções sobre a capacitação, as restrições também referem-se à forma de atuação governamental por meio do papel da SEGEP e da utilização de cargos políticos na estrutura organização que interferem na consistência das políticas de capacitação.

Os fatores encontrados convergem com a definição de Paauwe (2004) acerca da dimensão institucional do ambiente externo, referente aos mecanismos sociais, culturais e legais desse ambiente que impõem limites às decisões da unidade e vinculam a sua estrutura (PAAUWE, 2004). Assim, serão discutidas com maior profundidade a seguir as implicações teóricas de tais constructos elaborados a partir dos dados, como condicionantes da autonomia macro e meso-organizacional e da efetividade e papel estratégico do sistema de treinamento.

4.1.7 Fatores institucionais e autonomia para o desempenho da atividade de capacitação.

As restrições ambientais, definidas com base nos relatos dos entrevistados, demonstram os fatores institucionais do setor público brasileiro que interferem em atividades de capacitação nas organizações. Conforme modelo de análise macro-organizacional adotado, os fatores dividem-se entre controles *ex ante* e intervenções governamentais. Os controles *ex*

ante se referem às políticas de gestão definidas em normas que estabelecem o grau de discricionariedade concedido às organizações, podendo ser normativos mais descentralizados, concedendo maior liberdade decisória organizacional, ou mais centralizados, com decisões unilaterais tomadas pelo Governo (VERHOEST et al, 2004). O Quadro 15 sumariza as políticas que se constituem em fatores do ambiente institucional, suas bases legais, assim como o predomínio percebido de centralização ou descentralização.

Fatores Institucionais Normativos	Base Legal	Centralização x Descentralização
Política de Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Nº 5.707/06 	Descentralizada
Política de Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> Constituição Federal Leis de Orçamento (PPA, LDO, LOA) 	Centralizada
Política de Contratação	<ul style="list-style-type: none"> Constituição Federal Lei 8.666/93 	Centralizada
Políticas de Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> Constituição Federal Lei Nº 8.112/90 Decreto Nº .7.675/12 	Centralizadas

Quadro 15: Fatores institucionais de controle normativo no setor público.

Além dos fatores de natureza normativa, foram detectadas formas de intervenção governamental nas organizações que afetam direta e indiretamente a atividade de capacitação. O Quadro 16 apresenta os fatores interventivos do setor público, que se caracterizam como a forma de atuação do Governo em relação ao uso de sua autoridade para a influência das organizações.

Fatores Institucionais Interventivos	Base Legal	Forma de Atuação Relatada
Atuação da SEGEP na Capacitação	Decreto Nº. 7.675/12	Foco no controle burocrático com gradual passagem para atuação coordenativa.
Indicação Política de Gestores	Constituição Federal	Mudança e rotatividade de gestores conforme mudanças no arranjo político.

Quadro 16: Fatores institucionais de controle interventivo no setor público.

Tais fatores institucionais guardam consonância com boa parte daqueles levantados, por exemplo, por Verhoest et al (2004), Ingraham e Rubaii-Barett (2007); Truss (2003; 2008), Jarvalt e Randma-Liiv (2010), Hou et al (2000) e Tessema, Soeters e Ngoma (2009) ao postularem sobre a relevância da consideração do ambiente institucional específico do setor público na definição da autonomia organizacional e no desempenho de atividades de gestão de pessoas. Dessa forma, há certa convergência das restrições do ambiente público brasileiro com aquelas encontradas nos contextos pesquisados em outros países, o que denota a possibilidade de consideração desses traços como variáveis comuns e fundamentais para teorias voltadas para o setor público.

Jarvalt e Randma-Liiv (2010) e Tessema, Soeters e Ngoma (2009) expõem que as reformas que visam à maior descentralização da gestão de pessoas devem partir de uma perspectiva sistêmica, visando à criação de arranjos normativos globais, que permitam a efetiva capacidade das organizações de adaptarem suas atividades às suas necessidades e responderem adequadamente a ambientes em constante mudança (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). Com base na perspectiva de análise sistêmica proposta pelos autores são descritos os efeitos relatados de cada um dos fatores institucionais citados sobre as dimensões específicas de autonomia e como tais restrições condicionam a própria capacidade de decisão sobre a gestão da capacitação no setor público. O Quadro 17 apresenta os fatores, sua relação com as dimensões macro-organizacionais de autonomia e a definição de seus níveis, com base em Verhoest et al (2004). Os efeitos indiretos das demais políticas e das intervenções de Governo sobre a capacitação são analisados também com base nos demais autores de referência citados ao longo do quadro.

Fator Institucional	Processo Decisório no Nível Macro-Organizacional		
	Autonomia como Poder Decisório		Autonomia como Ausência de Intervenções
	Gerencial	Capacitação	
Política de Capacitação	Sem efeitos evidentes relatados	Alta Autonomia: para definição dos instrumentos que utilizarão para a política e os padrões de execução, dentro das amplas diretrizes.	Alta Autonomia Interventiva: poucas requisições de relatórios e sujeição a avaliações ou auditorias eventuais feitas pelo Governo sem riscos de punições severas.

Quadro 17: Fatores institucionais detectados e restrições sobre dimensões de autonomia macro-organizacional.

Fator Institucional	Processo Decisório no Nível Macro-Organizacional		
	Autonomia como Poder Decisório		Autonomia como Ausência de Intervenções
	Gerencial	Capacitação	
Política de Orçamento	Baixa Autonomia Gerencial: O órgão pode tomar decisões dentro das normas restritas fornecidas pelo Governo (<i>Autonomia Gerencial Operacional</i>).	Princípio da Anualidade: Restrição do orçamento de capacitação ao exercício vigente, sem possibilidade de poupanças, restringindo capacidade de planejamento para os exercícios seguintes. (RIBEIRO, 2010)	Mínima Autonomia Financeira: O órgão é totalmente financiado pelo Governo, não é responsável por cobrir seus déficits nem pode buscar financiamento por outros meios. Sujeito a contingenciamentos.
Política de Contratação	Baixa Autonomia Gerencial: O órgão pode tomar decisões dentro das normas estritas fornecidas pelo Governo (<i>Autonomia Gerencial Operacional</i>).	Redução Capacidade Operacional e de Planejamento: menor flexibilidade em processos de contratação na execução de cursos, estendendo prazos e limitando escolha de fornecedores (WRIGHT; SNELL, 1998).	Mínima Autonomia Interventiva: As operações do órgão são diretamente supervisionadas pelo Governo (Áreas Jurídicas) sob estritas normas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção.
Políticas de Gestão de Pessoas	Baixa Autonomia: O órgão pode tomar decisões dentro das normas estritas fornecidas pelo Governo relativamente a Recrutamento, Carreiras e Movimentação (<i>Autonomia Gerencial Operacional</i>).	Público-Alvo e importância da capacitação: Restrições e condicionantes à definição do público-alvo da capacitação. A menor flexibilidade das políticas de pessoal pode reduzir o papel da capacitação na organização e o escopo da oferta de cursos devido ao menor número de servidores ou sua distribuição na organização (WRIGHT; SNELL, 1998).	Baixa Autonomia Interventiva: O órgão apresenta relatórios extensos e detalhados (de gestão de pessoas) sob normas explícitas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção imediata.

Quadro 17: Continuação.

Fator Institucional	Processo Decisório no Nível Macro-Organizacional		
	Autonomia como Poder Decisório		Autonomia como Ausência de Intervenções
	Gerencial	Capacitação	
Atuação da SEGEP	Sem efeitos evidentes relatados	Atuação insuficiente: capacidade de orientação e coordenação estratégica (HOU et al, 2000) da SEGEP é insuficiente para o desenvolvimento da capacitação, restringindo a capacidade de tomada de decisão das unidades.	Alta Autonomia Interventiva: A SEGEP atua mediante poucas requisições de relatórios e avaliações feitas sem riscos de punições severas.
Indicação Política de Gestores	Sem efeitos evidentes relatados	Mudanças na hierarquia: constantes mudanças na hierarquia podem provocar discontinuidades administrativas e mudanças de foco na gestão, os quais afetam a consistência da política de capacitação e a implementação de melhorias de forma sustentada (SPINK, 1987; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).	Autonomia Estrutural: Varia conforme a proporção de gestores intermediários na organização indicados pelo seu dirigente máximo indicado pelo Governo – “Burocracia Paralela” (SPILLER; TOMASSI, 2003).

Quadro 17: Continuação.

Os fatores institucionais observados demonstram que há um baixo nível de autonomia gerencial haja vista o reduzido número de aspectos dos recursos humanos e financeiros que podem ser livremente administrados, modificados e adaptados pelas organizações e, conseqüentemente pelas unidades de gestão de pessoas. As unidades acabam sendo restringidas a uma gestão operacional dos recursos disponibilizados pela organização e Governo. Sob uma perspectiva sistêmica, as restrições sobre a gestão dos recursos terminam reduzindo parcialmente a própria autonomia para capacitação em diferentes pontos, a despeito das características pouco restritivas da PNDP. As políticas de gestão são, portanto, interdependentes, sendo que a relativa autonomia para desempenho de atividades de capacitação não é correspondida nas demais políticas de gestão. As intervenções governamentais na capacitação são, no entanto, relativas, pois podem variar conforme a política adotada pelo Governo, de tal forma que estão relatados os efeitos decorrentes da política vigente de gestão.

Conforme os modelos teóricos elaborados no estudo, a autonomia macro-organizacional estabelece a margem de decisão dos dirigentes organizacionais para as

decisões de capacitação. A autonomia das unidades de gestão de pessoas depende, portanto de novo processo de descentralização no nível organizacional em que as normas e a estrutura organizacionais estabelecem quais as decisões alocadas a essas unidades. O processo de formação da autonomia meso-organizacional, relativa às unidades de gestão de pessoas pode ser representado conforme a Figura 11.

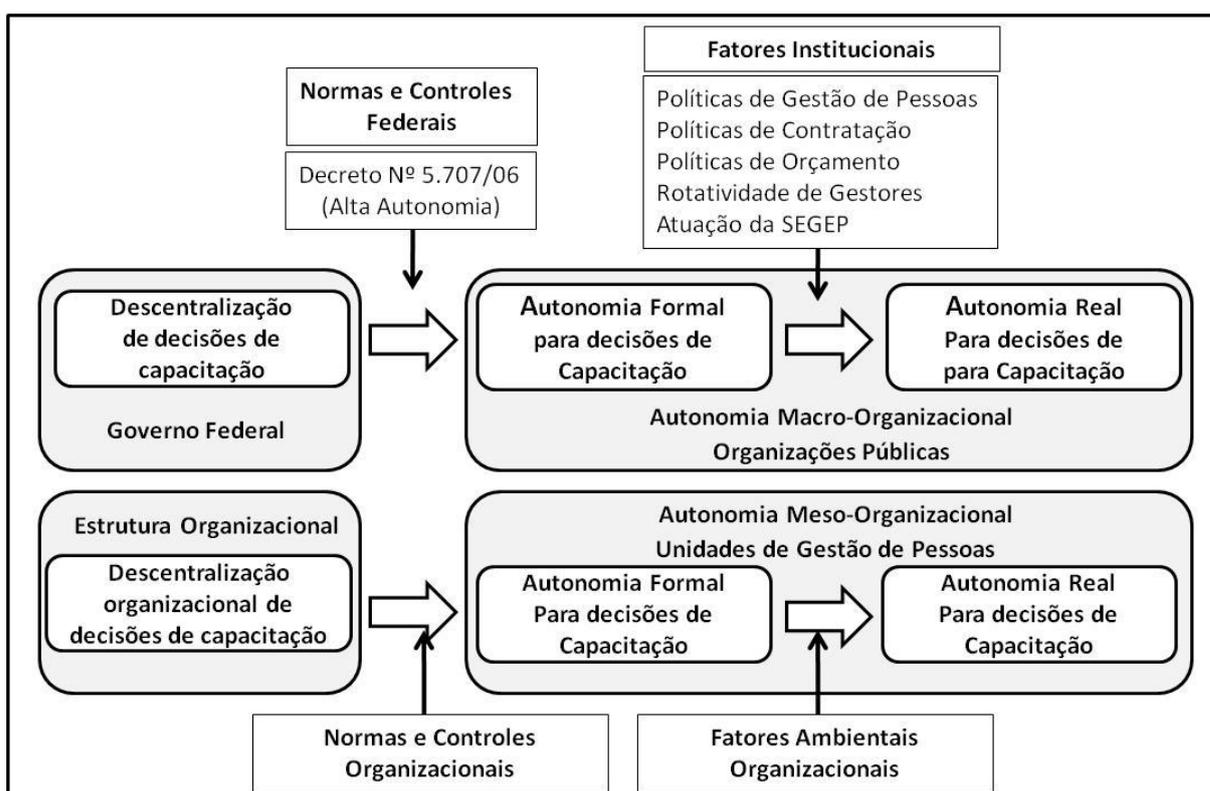


Figura 11: Processo de formação da autonomia de unidades de gestão de pessoas e interferência de fatores institucionais.

A descentralização governamental de decisões em atividades de capacitação é regulada pelo Decreto Nº 5.707/06, o qual estabelece, segundo os entrevistados, ampla margem de decisão para as organizações públicas. A autonomia formal (*de jure*) prevista pelo Decreto, no entanto, sofrerá interferências dos fatores institucionais normativos e interventivos elencados, gerando um nível de autonomia real (*de facto*) mais restrito do que aquele formalmente previsto. A autonomia real decorrente do processo de descentralização pelo Governo estabelece a autonomia potencial que as unidades de gestão de pessoas podem obter no ambiente organizacional. A amplitude dessa autonomia será definida por meio de normas e controles que definem a estrutura e a distribuição de autoridade na organização. A autonomia formal concedida às unidades de gestão de pessoas, para ser exercida, dependerá da isenção de intervenções de fatores ambientais formais e informais, tais como a interferência de outros atores organizacionais. Nesse sentido, a autonomia real das unidades

de gestão de pessoas se definirá como um conjunto mais restrito de decisões do que aquele formalmente possuído. A Figura 12 representa o processo descrito sob a forma de outro modelo teórico de referência.



Figura 12: Interferências sobre a autonomia formal para atividades de capacitação.

Dessa forma, a análise da autonomia meso-organizacional das unidades de gestão de pessoas, seguindo o modelo proposto de Paauwe (2004) deve verificar também o ambiente interno da organização, expresso na sua dimensão configuracional. As configurações organizacionais são resultado de heranças culturais e gerenciais expressos nas normas, processos e estrutura organizacional, sob uma perspectiva formal, assim como os valores, métodos de trabalho e aspectos culturais, sob uma perspectiva informal (PAAUWE, 2004). A autonomia será analisada, portanto, em ambas as dimensões do ambiente organizacional por meio das dimensões teóricas de autonomia formal e informal. A expressão da autonomia real das unidades de gestão de pessoas representa o resultado da articulação entre ambas as dimensões.

4.2 Fatores ambientais meso-organizacionais e autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação.

O presente capítulo abordará o ambiente meso-organizacional sob a perspectiva dos fatores formais e informais condicionantes da autonomia real percebida pelas unidades de gestão de pessoas. A autonomia real percebida foi definida com base no questionamento ao final das entrevistas sobre qual seria a percepção dos entrevistados com relação à autonomia da unidade de gestão de pessoas para o desempenho de atividades de capacitação. As respostas ao questionamento e o respectivo nível atribuído de autonomia estão documentadas no Apêndice E. A definição dos níveis de autonomia levou em consideração as respostas diretas ao questionamento, assim como os demais relatos que tipificam maior ou menor capacidade de decisão nas diferentes atividades de capacitação. Os relatos foram obtidos por meio de entrevistas em separado com diferentes entrevistados de forma que os níveis resultam da comparação das diferentes percepções entre os entrevistados tendo havido acentuada discordância apenas na Org. 09, na qual foi considerado o nível intermediário de autonomia entre as duas opiniões. A designação dos níveis de autonomia (Baixo, Médio e Alto), em muitos casos, eram definidos verbalmente pelos próprios entrevistados, de forma que a autonomia percebida pelas organizações foi classificada em três níveis:

- **Baixo:** O entrevistado percebe interferências recorrentes e significativas dos atores organizacionais e relata não possuir capacidade de decisão sobre as atividades de capacitação. As decisões são tomadas de forma unilateral pelos atores organizacionais.
- **Moderado:** O entrevistado percebe interferências ocasionais dos atores organizacionais e relata possuir capacidade propositiva ou de tomar decisões em parte das atividades de capacitação. As decisões são tomadas ora de forma unilateral pelos atores organizacionais, ora em apoio ao posicionamento da unidade de capacitação.
- **Alto:** O entrevistado percebe interferências pouco significativas dos atores organizacionais e relata possuir capacidade de decisão na maioria das atividades de capacitação. A maior parte das decisões é tomada pela unidade de capacitação e acatada pelos atores organizacionais.

Os resultados da análise das percepções de autonomia apresentou as seguintes percepções de autonomia nas organizações representados no Quadro 18:

Organização	Percepção de Autonomia	Nível de Autonomia Atribuído
1	Gestor: Moderado	Moderado
	Coordenador: Moderado	
	Funcionário: Baixo	
2	Gestor: Baixo	Baixo
	Coordenador: Baixo	
3	Gestor: Alto	Alto
	Coordenador: Alto	
4	Gestor: Alto	Alto
	Coordenador: Alto	
5	Gestor: Moderado	Moderado
	Coordenador: Moderado	
6	Gestor: Moderado	Moderado
	Coordenador: Moderado	
7	Gestor: Baixo	Baixo
	Coordenador: Baixo	
	Funcionário: Baixo	
8	Gestor: Moderado	Moderado
	Coordenador: Baixo	
9	Gestor: Alto	Moderado
	Coordenador: Baixo	
10	Coordenador: Alto	Alto
11	Gestor: Alto	Alto
	Coordenador: Alto	
12	Gestor: Moderado	Moderado
	Coordenador: Moderado	
13	Coordenador: Alto	Alto
	Supervisor: Alto	
14	Gestor: Alto	Moderado
	Coordenador: Moderado	

Quadro 18: Resultados de percepção de autonomia real para desempenho de atividades de capacitação.

Organização	Percepção de Autonomia	Nível de Autonomia Atribuído
15	Gestor: Alto	Alto
	Coordenador: Alto	
16	Coordenador: Baixo	Baixo
	Supervisor: Baixo	

Quadro 18: Continuação

Os níveis de autonomia mencionados no quadro se constituem em percepções de autonomia real, considerados todos os fatores intervenientes percebidos pelos entrevistados. Nesse sentido, os níveis depreendidos da análise servirão de âncora ao longo do estudo para a verificação de como estão relacionados os diversos fatores formais e informais na determinação dessa percepção de níveis de autonomia.

Assim, os entrevistados também foram solicitados a enumerarem os principais fatores que condicionam a relatada percepção de autonomia. A variedade de fatores pode ser classificada inicialmente em três categorias relacionadas às três dimensões propostas de análise da autonomia. 1) Fatores estruturais e formais da organização, relacionados à autoridade para decisões de capacitação; 2) Fatores informais e culturais relacionados à dimensão informal e; 3) Fatores gerencias, técnicos e de desempenho referentes ao sistema técnico de treinamento, o qual guarda relação com a dimensão gerencial de autonomia.

1) Fatores formais estruturais.

- Respaldo de Normas Internas
- Posição Hierárquica
- Participação em reuniões estratégicas
- Rotatividade de gestores
- Legislação de Gestão de Pessoas
- Ambigüidade na competência decisória da unidade.

2) Fatores informais e culturais.

- Confiança
- Cultura Organizacional
- Credibilidade
- Articulação Política
- Apoio Hierárquico
- Apoio de Gestores
- Processos coletivos de decisão.

- Papel atribuído à unidade de gestão de pessoas na organização.
- Interferências hierárquicas para tomada de decisão.
- Interlocução com áreas técnicas
- Acesso às instâncias de decisão.
- Institucionalização da atividade de capacitação.
- Estilo Gerencial da Hierarquia
- Atuação política do gestor de RH

3) Fatores Gerenciais, técnicos e de desempenho

- Apresentação de Resultados
- Mensuração de Resultados de Treinamento
- Desempenho
- Realização do Orçamento
- Contratação Adequada
- Atendimento às necessidades organizacionais
- Metodologias e técnicas de treinamento
- Tamanho da equipe
- Capacitação da equipe
- Eficácia do Planejamento da Capacitação
- Mapeamento de Competências

A apresentação dos fatores é ilustrativa da categorização inicial dos dados, tendo como objetivo a constatação da complexidade do fenômeno de formação da autonomia e a viabilidade de aplicação dos constructos dimensionais de autonomia para a sua análise. Os citados níveis de autonomia real percebidos pelos atores organizacionais correspondem à avaliação da interação desses fatores para a definição da capacidade de decisão das unidades de gestão de pessoas. A análise buscará delinear os fatores de maior convergência entre as organizações em cada dimensão, como estes se relacionam e como influem na percepção de autonomia. Com base nas relações depreendidas entre os fatores, são propostos modelos empíricos específicos de formação da autonomia em cada dimensão. Tendo em vista a atribuição no nível macro-organizacional, por meio das políticas de Governo, de consideráveis restrições para a autonomia gerencial das organizações, essa dimensão será primeiramente abordada na análise.

4.2.1 Autonomia gerencial meso-organizacional.

Os dados referentes à autonomia para decisões gerenciais foram obtidos na segunda etapa da pesquisa com base em duas questões sobre a alocação e gestão de recursos humanos e financeiros. As repostas evidenciaram três categorias de decisões principais que definem a percepção de autonomia gerencial.

- 1) **Decisões sobre a alocação e gestão de recursos humanos:** decisões sobre a alocação de pessoal às atividades de treinamento, atribuição de responsabilidades, nomeação em cargos, gestão de desempenho, recompensas, movimentação e seleção da força de trabalho da unidade.
- 2) **Decisões sobre a alocação e gestão de recursos financeiros:** decisões sobre a destinação dos recursos de capacitação, envolvendo seu planejamento, alocação e monitoramento.
- 3) **Decisões sobre contratação:** decisões sobre os cursos a serem contratados, formas de contratação, fornecedores e preços.

Com relação às decisões sobre os recursos humanos, as unidades mencionam que há autonomia para as decisões relativas às questões internas da unidade, tais como: concessão de benefícios, gestão desempenho e recompensas e movimentação interna de servidores. Devido ao caráter circunscrito dessa dimensão de autonomia, todas as decisões têm como referência as disposições da legislação federal de pessoal. No entanto, decisões sobre a captação e transferência de servidores, no âmbito da organização não podem ser livremente realizadas pela unidade.

Um dos principais resultados da centralização governamental é a baixa capacidade de captação e retenção da força de trabalho nas organizações públicas, originada na centralização de políticas gerais de recrutamento, carreiras e movimentação de servidores. Consequentemente, as organizações reportam possuírem dificuldades para a formação de equipes de capacitação em razão das limitações dos quadros de pessoal de suas organizações. Conforme mencionado anteriormente, em 12 unidades pesquisadas (Orgs. 02; 04; 05; 06; 08; 09; 10; 12; 13; 14; 15), reportou-se restrições operacionais por falta de pessoal para desempenho de atividades de capacitação, assim como dificuldade de se obter os perfis profissionais adequados para a atividade de capacitação.

Um dos exemplos na amostra demonstra que a realização de concursos, com o recrutamento de profissionais com perfis adequados, foi o principal fator que possibilitou a constituição bem sucedida de equipe de capacitação.

A gente considera que com o concurso que teve há <alguns> anos atrás eu consegui formar a equipe. A gente aloca as pessoas de acordo com o perfil. Por exemplo, essa área de desenvolvimento a gente sempre procura pessoas com o perfil voltado para isso, administradores, pedagogos, que são pessoas concursadas. <...> então a gente tem esse pessoal. Como nós somos da parte de cadastro, a gente faz uma triagem, mais ou menos, para uma avaliação de perfil e colocamos cada um em seu lugar. E tem dado certo. (Coordenador, Org. 01)

Segundo os entrevistados, o dimensionamento das equipes de capacitação tem como requisito a necessidade de perfis adequados de profissionais e com qualificação específica em áreas como psicologia, administração e pedagogia. Não houve entre os relatos argumentos de que a falta de pessoal nas unidades de gestão de pessoas decorresse de decisões da própria organização. Os entrevistados atribuíram tal fato à escassez de pessoal na organização como um todo.

As unidades possuem por um lado, alta autonomia para a gestão interna de suas equipes, mas no que se refere à captação ou transferência de servidores no âmbito organizacional há previsão em todas as organizações de ratificação ou decisão por unidades superiores. Também se incluem nesse caso decisões relativas ao planejamento e realização de concursos públicos, em que se definem o quantitativo de vagas alocadas à unidade de gestão de pessoas e a nomeação em cargos gerenciais. Nesse ínterim, a rigor, as unidades possuem pouca capacidade de decisão para formação de suas equipes, constituindo-se em uma restrição à sua autonomia gerencial.

As decisões sobre recursos financeiros também integram a autonomia gerencial percebida pelas unidades. Conforme demonstrado, as políticas de orçamento e contratação definem os limites e critérios para a utilização de recursos para a capacitação. No âmbito organizacional, as decisões sobre a utilização de recursos são centralizadas em unidades de planejamento orçamentário que realizam o controle global dos recursos organizacionais. Dessa forma, as unidades de gestão de pessoas não possuem autoridade sobre os recursos de capacitação. No entanto, há evidências de variação na percepção de autonomia em função da disposição de abstenção das unidades de controle orçamentário e das unidades gerenciais superiores de utilizarem sua autoridade formal sobre os recursos de capacitação. Nesse caso, transfere-se para as unidades de GP a responsabilidade para gestão desses recursos, para seu planejamento, alocação, monitoramento e execução.

Nesse sentido, apenas em três organizações (Orgs. 03, 11 e 15) reportou-se a completa responsabilidade pela gestão de recursos financeiros.

<...> eu posso fazer, executar todas as atividades, tanto é que eu sou a ordenadora de despesas. Não vai nem na <hierarquia superior>. Então a responsabilidade por tudo é minha mesmo. Eu que ordeno, eu que pago. O TCU vem cobrar é de mim. <...> Não posso dizer que eu não tenho autonomia para decidir as coisas, decido até onde vamos investir os recursos. (Gestor, Org. 15)

Sim. A gente faz a gestão dos nossos próprios recursos. (Coordenador, Org. 03)

Outras organizações (Orgs. 01, 02, 04, 05, 06, 08, 10, 13 e 14) não possuem completa autonomia para a gestão de seus recursos, porém não sofrem interferências significativas das unidades de controle orçamentário, constituindo-se em uma relação de decisões compartilhadas. Nessas organizações, as unidades de GP recebem os recursos e propõem a sua alocação e execução ao longo do exercício, cabendo apenas a aprovação de suas decisões em instâncias superiores.

A gente monta o planejamento. Eu recebo o recurso e esse planejamento é montado junto com a casa. Aí vai para a aprovação da <cúpula>, para depois que ele aprova meu planejamento, aí a autonomia para execução é toda nossa. <...> Esse recurso não mexe. Chega final do ano, por exemplo, quando tem área que não executa, o financeiro se ele quiser remanejar ele nunca remaneja sem vir aqui perguntar se pode ou não pode. Ele passa email, vem aqui, pergunta se pode tirar, se não vai fazer falta. Esse respeito eles tem, pelo menos isso. (Coordenador, Org. 05)

Não temos problema nenhum. Nós indicamos e a <unidade superior> convalida sempre as nossas decisões sobre os recursos financeiros. (Coordenador, Org. 13)

Dentro do recurso definido para o exercício e seguindo o PAC a gente tem autonomia para executar normalmente. É definido lá no <comitê de capacitação> as ações com os recursos. Tem tudo definido e a partir daí a gente tem autonomia para executar. (Coordenador, Org. 02)

Então a autonomia que a gente tem é dentro do orçamento que é aprovado e me é passado. Aí quando é aprovado ele passa para a conta do RH dentro da minha rubrica de capacitação. Aí a gente tem o PAC e ali o recurso é diluído dentro do que está programado. (Gestor, Org. 01)

Eu posso pedir o quanto eu quiser. É tranquilo. Eu só tenho que fazer a previsão, encaminhar para minha área orçamentária e ir lá brigar por recurso. Porque o MPOG tem que liberar, mas isso eles <unidade financeira> lutam pela gente também. (Gestor, Org. 04)

Logo, a maioria das organizações demonstra possuir autonomia para gerir o orçamento de capacitação sem a interferência significativa das unidades de controle. No entanto, há organizações em que as unidades de gestão de pessoas não possuem acesso à gestão do orçamento (Orgs. 07, 09, 12 e 16). Nessas organizações, há a centralização da gestão dos recursos de capacitação nas unidades de controle sem a possibilidade de participação da unidade de gestão de pessoas nas decisões sobre os recursos de capacitação. Dessa forma, a unidade de GP não realiza o planejamento e monitoramento do orçamento.

Autonomia nenhuma. A gente faz uma consulta. Se tiver dinheiro a gente faz curso, se não tiver não faz. A gente manda um despacho para a área responsável e a área diz se tem ou não. Agora foi que eu e a <gestora> começamos a sentir necessidade da gente ter esse controle. Então, eles começaram a oferecer uma planilha de controle para a gente. Mas autonomia de gerir, nenhuma. (Coordenador, Org. 07)

Nenhuma Autonomia. Nenhuma, porque aqui o <gestor financeiro> que é o responsável pela parte financeira da capacitação. <...> Quem define é ele. Ele que determina lá que a gente tem um valor disponibilizado que já está guardado e sempre que tem uma capacitação nós fazemos todo o processo aqui. Mas, quando vem para a gente, vem já autorizado por ele, é porque já está liberado o dinheiro, o valor, então a gente só executa o treinamento. (Coordenador, Org. 09)

Essa sempre foi uma visão que eu tive da <unidade planejamento orçamentário> dentro do órgão. Eles são donos do recurso e não há, vamos dizer, a possibilidade de sentar e dizer “vamos ver em conjunto”. Não, o bolo é partido do jeito que eles querem. Então, zero de autonomia. Zero. (Gestor, Org. 12)

Nós só fazemos o parecer e submetemos ao <gestor financeiro>. Ele quem decide se o recurso vai ser usado ou não. A coordenação do recurso é toda na <unidade> de planejamento e orçamento. Então lá, se dizem “não, não temos esse recurso agora”, então a gente não sabe nem o que realmente a gente tem ainda para gastar, entendeu? A gente vai solicitando relatórios para eles para ver o que a gente já gastou. (Coordenador, Org. 12)

Acho que a gente não tem <autonomia> nenhuma. <...> eu sempre briguei por isso. Nós temos um orçamento anual e antigamente no <órgão> você nem sabia o orçamento que você tinha, de cada área. Você trabalhava com um orçamento que ele era restrito à área de orçamento, mas ele não era transparente. O coordenador daquela área ele não informava, ele tinha aquilo como uma “carta na manga”. Só ele sabia de orçamento de cada área do <órgão> e se um <gestor> chegasse solicitando um curso, assim, precisando gastar tanto, aí ele, se ele gostasse desse <gestor> ele falava “Pode fazer que você tem orçamento e tal, que eu vou liberar”. Aí hoje nós até sabemos o orçamento que a gente tem para gastar, de cada área, mas agente ainda não tem autonomia com ele. Então assim, ele fica na área de orçamento. (Supervisor, Org. 16)

Assim, a capacidade de decisão sobre os recursos financeiros varia nas organizações conforme a disposição das unidades de orçamento de delegar a gestão às unidades de gestão de pessoas. O relato da Org. 16 acima demonstra como a centralização das decisões sobre recursos financeiros pode estar associada à manutenção de arranjos de poder na organização. A perspectiva de descentralização com o objetivo de se obter maior efetividade técnica da capacitação pode estar sendo suprimida pela tentativa de outros atores de manterem bases de poder e influência, o que revela como critérios informais podem se sobrepor a critérios racionais de busca de maior desempenho técnico da organização, no caso, da atividade de capacitação.

Por fim, em consonância com os fatores institucionais encontrados, há ainda, relativamente aos recursos financeiros, fatores intervenientes específicos para sua utilização, quais sejam os procedimentos formais de contratação. Enquanto a capacidade de planejamento, alocação, e monitoramento dos recursos de capacitação são influenciadas pela autonomia que as unidades possuem frente unidade de controle orçamentário, a sua utilização efetiva dependerá do processo de contratação, realizados por unidades de licitação e analisados por unidades jurídicas.

A dinâmica do processo de contratação fora explanada na seção de análise macro-organizacional, como contingente à legislação específica, consubstanciada na Lei Nº. 8.666/93, no entanto, demonstrou-se que a maior ou menor autonomia dependeria, no nível meso-organizacional, da forma de interpretação desse dispositivo pelas unidades jurídicas e de contratação, assim como pela capacidade dessas unidades de realizarem as análises em prazos adequados ao planejamento da capacitação.

Via de regra as unidades de GP possuem autonomia para realização de contratações diretas, por critérios de baixo valor. Nos demais casos, os processos invariavelmente são remetidos às unidades de licitação. A unidade jurídica, por sua vez, toma parte na análise de todas as contratações, salvo processos de dispensa de licitação por valor, em algumas organizações (e.g. Org. 01, 02, 03, 04, 06, 07). Sendo assim, as decisões na sua grande maioria, são feitas pelas unidades jurídicas e de contratação, cabendo à unidade de capacitação maior autonomia apenas em cursos de baixo custo, nos casos relatados. Nas demais organizações e modalidades de contratação cabe à unidade de capacitação apenas a indicação dos cursos, podendo propor junto às unidades de contratação e análise jurídica os demais aspectos que estão, formalmente sob o seu controle destas, tais como os fornecedores, os respectivos preços praticados e as formas de contratação, sob o devido embasamento legal.

A questão é que não interfere no objeto. A definição do objeto ela acaba partindo de nós, muitas vezes só de nós ou em conjunto com as áreas, quando se trata de uma ação mais específica. Mas, sim, na forma, como contratar, quem se contratar, isso sim, tem influência de alguns atores externos como a própria área de licitações, o próprio jurídico, e no final das contas a própria <cúpula>. (Coordenador, Org. 03)

A rigor, da mesma forma que a autonomia formal para gestão de recursos humanos, a autonomia formal para contratação é invariável entre as organizações, por força dos mecanismos institucionais que estabelecem como parte dos procedimentos de contratação e a sua análise por unidades especializadas. No caso, no setor público, não há prerrogativa formal das unidades de capacitação para realizar contratações, havendo apenas a participação parcial da unidade no processo. Nesse cenário as unidades de capacitação dependem de que as decisões das unidades jurídicas e de contratação estejam adequadas às suas necessidades. A análise da amostra demonstrou que seis organizações percebem que há dificuldades no processo contratação por essas unidades, que geram impactos negativos na realização de treinamentos (Orgs. 02, 03, 05, 12, 14 e 15).

Dessa forma, a baixa autonomia gerencial concedida pelo Governo torna-se ainda menor internamente, devido à centralização das decisões de gestão por outros atores organizacionais. Em um cenário de baixa autonomia gerencial como o setor público brasileiro, no nível meso-organizacional, as organizações não possuem autonomia decisória para a captação de recursos, em razão da regulação realizada pelo Governo (PETERS, 2008). Devido a essa falta de autonomia gerencial, as unidades operam dentro de uma margem rígida de recursos, que lhes são disponibilizados por atores governamentais e organizacionais, a qual termina por definir também os limites para a geração de resultados. O que se torna relevante para a análise da dimensão gerencial é a disponibilização adequada de recursos pelos atores organizacionais e pelo Governo para as atividades de capacitação.

A existência de maior autonomia gerencial permitiria que tanto a captação quanto a utilização dos recursos fossem de responsabilidade das próprias unidades de capacitação, não havendo a dependência política da sua disponibilização. Não sendo esse o caso observado, a dependência da disponibilização dos recursos por outros atores emerge como principal característica resultante da baixa autonomia gerencial das unidades de capacitação.

Para a análise, propõe-se dessa forma que a dimensão gerencial da autonomia, no nível meso-organizacional refere-se à isenção de restrições em relação à disponibilidade de recursos humanos e financeiros. A percepção de autonomia ocorre, portanto, como percepção de adequação da disponibilidade dos recursos humanos e financeiros para o desempenho de

atividades de capacitação. Na prática, a disponibilização envolve tanto o fornecimento do recurso pelo Governo (humanos e financeiros) quanto o acesso e liberdade de utilização no nível meso-organizacional.

A dependência de recursos, assim, se caracteriza como contingência de natureza técnica, na medida em que a menor quantidade de recursos diminui as alternativas para a produção de diferentes resultados. Nesse caso, a dimensão de autonomia que é afetada passa a ser a autonomia para capacitação (*policy autonomy*). O elo, portanto, entre a baixa autonomia gerencial (*input*) e a autonomia para capacitação (*output*) é o processo produtivo, a “capacidade operacional” das unidades de capacitação, a qual se define como a capacidade de transformação de *inputs* em *outputs*. Teoricamente, a maior autonomia gerencial para atuar sobre a gestão dos *inputs* (recursos), contribui para a manutenção da adequada capacidade operacional das unidades de capacitação. Uma vez que os *inputs* são controlados externamente às unidades de capacitação, a sua capacidade operacional dependerá da disponibilização adequada desses recursos para utilização pela unidade.

Propõe-se, assim a concepção de três fatores gerenciais, oriundos das três categorias de decisão analisadas, os quais atuam como condicionantes ao processo de treinamento nas organizações.

- 1) **Capacidade técnica da equipe de capacitação:** referente à capacidade da equipe de capacitação de realizar os processos técnicos de treinamento necessários ao atendimento das demandas de capacitação, sendo definido pela quantidade e competência dos profissionais.
- 2) **Processo de contratação:** referente à capacidade de contratação de cursos adequados às demandas de capacitação com eficiência de prazos e custo/benefício.
- 3) **Gestão do orçamento de capacitação:** referente à disponibilização de recursos financeiros para a gestão pela unidade de capacitação no atendimento às demandas de capacitação.

A disponibilidade de recursos humanos se efetiva pelo fornecimento de servidores e colaboradores para a formação de equipes adequadas às necessidades da unidade de capacitação. A disponibilidade do orçamento se efetiva também pelo seu fornecimento em quantidade adequada às necessidades da unidade de capacitação. Sua gestão e alocação, no entanto depende do acesso a informações e decisões financeiras, assim como da efetividade do processo de contratação.

Os três fatores contingenciais gerenciais propostos constituem-se nos elementos do processo técnico-produtivo de treinamento, sendo requisitos para a capacidade operacional da

unidade de capacitação. Vale ressaltar que as variáveis visam especificar apenas a dimensão gerencial do processo de treinamento em relação à gestão de recursos. A sua dimensão técnica exigiria outros *inputs* de grande importância, tais como as informações geradas pela Análise de Necessidades de Treinamento – ANT. A Figura 13 apresenta um modelo integrativo da associação entre a autonomia gerencial, os fatores nos diferentes níveis de análise e resultados para a dimensão técnica de autonomia para capacitação.

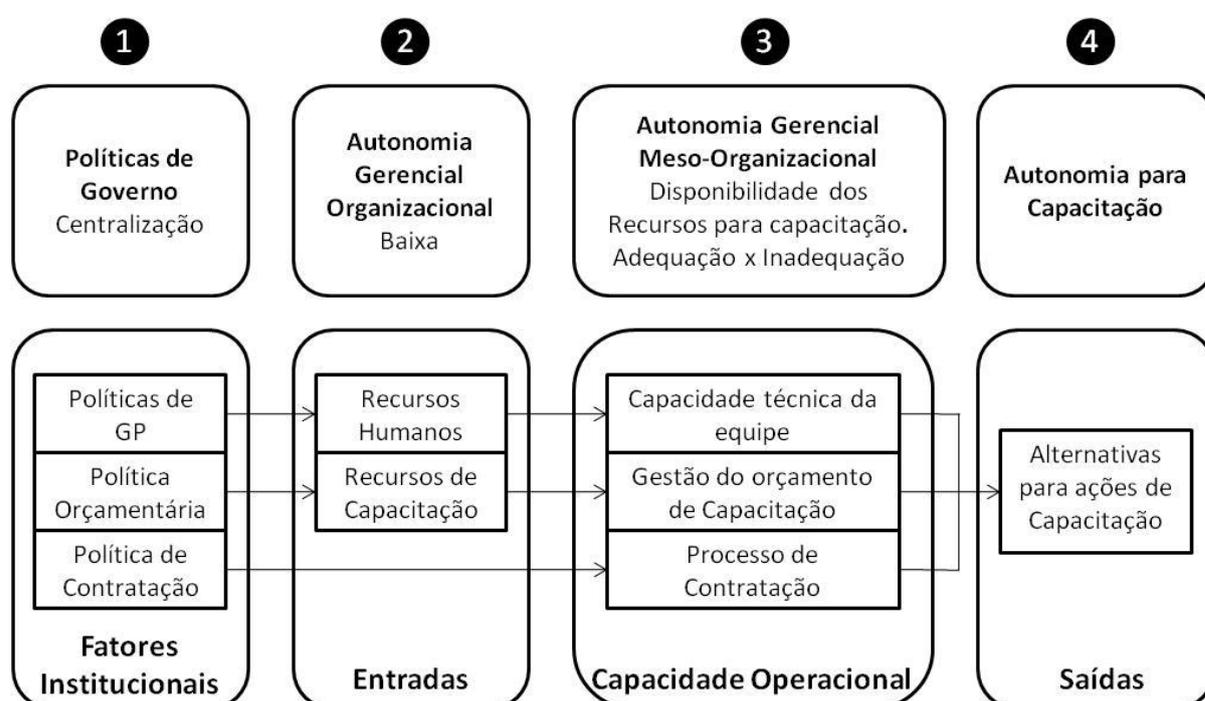


Figura 13: Modelo empírico de formação da autonomia gerencial meso-organizacional e efeitos para a autonomia técnica para a capacitação.

O modelo representado pode ser descrito, portanto como quatro etapas teóricas que compõem a formação da autonomia meso-organizacional a partir da dimensão gerencial de autonomia. As etapas representadas de forma genérica no modelo, serão descritas conforme os relatos dos entrevistados analisados de forma transversal.

- 1) A centralização verificada nas políticas de Governo estabelece limites para a captação e gestão dos recursos humanos e financeiros pelas organizações públicas, legando-lhes um nível operacional de autonomia, considerado um nível baixo (VERHOEST et al, 2004);
- 2) As organizações públicas possuem baixa margem de decisão gerencial sobre recursos humanos e financeiros, os quais são geridos e alocados pela conforme as definições

estritas normativas e de Governo. Unidades especializadas realizam a gestão e controle de recursos.

- 3) As unidades de capacitação, por não possuírem autoridade formal para captação e alocação de recursos humanos e financeiros, dependerão da disponibilização adequada de recursos para desempenho de suas atividades. A adequação do acesso aos recursos se define pelas configurações de três fatores gerenciais, sobre os quais as unidades não possuem autoridade formal. A configuração desses fatores define a adequação da disponibilização dos recursos humanos e financeiros existentes pelas unidades, restringindo ou ampliando sua capacidade operacional.
- 4) A capacidade operacional resultante da disponibilidade de recursos influi na capacidade da unidade de oferecer as alternativas adequadas de treinamento para a organização, afetando sua capacidade de decidir entre diferentes alternativas e soluções em políticas de capacitação. Nesse sentido, a disponibilidade de recursos é perceptual, na medida em que depende da concepção de alternativas de treinamento para as quais a adequação dos recursos disponíveis será julgada.

Com base nos relatos, foi possível definir como os gestores e coordenadores de capacitação percebem cada um dos fatores gerenciais que fundamentam a capacidade operacional de suas unidades. Para a análise considerou-se os dados sobre a adequação das equipes, tanto do ponto de vista de seu tamanho quanto de perfil de integrantes, entendido como o seu cargo (vínculo), formação e competências. Com relação ao orçamento, foram consideradas as falas relativas à adequação do valor disponibilizado, além do acesso à sua gestão. A gestão desse orçamento de capacitação foi considerada adequada para aquelas organizações que expressaram possuir capacidade de gestão plena ou compartilhada com as unidades de orçamento. As percepções de inadequação nessa categoria, conforme os relatos apresentados, foram relacionadas às organizações em que as unidades financeiras realizam decisões unilateralmente. Por fim, os dados sobre o processo de contratação foram depreendidos dos discursos dos entrevistados quando questionados sobre a existência de dificuldades de execução orçamentária ou de contratação, assim como a existência de interferências formais das unidades de contratos e jurídicas.

Assim, o Quadro 19 apresenta em quais organizações os fatores gerenciais foram considerados inadequados (marcados com X) e comparados, conforme proposto às percepções de autonomia real. Os dados são ordenados de forma a evidenciar possíveis diferenças entre a configuração dos fatores gerenciais propostos e os níveis relatados de autonomia. Ressalte-se

que os dados sobre adequação da disponibilidade dos recursos são perceptuais, não sendo possível uma comparação objetiva e efetiva entre organizações. As organizações podem possuir fatores configurados de forma semelhante e ainda assim apresentarem percepções opostas sobre sua adequação e autonomia. O que se busca com tal resultado é averiguar como a percepção de baixa adequação de recursos afeta a percepção de autonomia real das unidades de capacitação, com base na percepção dos entrevistados sobre sua capacidade de atender as demandas da organização.

Org.	Capacidade Técnica da Equipe Inadequada	Valor do Orçamento de Capacitação Inadequado	Gestão do Orçamento de Capacitação Inadequada	Processo de Contratação Inadequado	Percepção de Autonomia Real
2	-	X	-	X	Baixa
7	X	X	X	-	Baixa
16	-	-	X	-	Baixa
1	-	-	-	X	Moderada
5	X	-	-	X	Moderada
6	X	-	-	-	Moderada
8	X	X	-	-	Moderada
9	X	-	X	-	Moderada
12	X	X	X	X	Moderada
14	X	-	-	X	Moderada
3	-	-	-	X	Alta
4	X	-	-	-	Alta
10	X	-	-	-	Alta
11	-	-	-	X	Alta
13	X	X	-	-	Alta
15	-	-	-	X	Alta

Quadro 19: Relação entre autonomia percebida e percepção de adequação da disponibilidade de recursos.

Observa-se que nenhuma das organizações expressa completa adequação dos meios para a execução de atividades de capacitação. As organizações trabalham em condições percebidas como restritivas à capacidade operacional de suas unidades. Não é possível determinar o peso dessas restrições, podendo ser mais graves ou apenas marginais nessas

organizações, de forma a gerar impactos variados sobre a autonomia percebida. No entanto, os dados demonstram que as organizações percebem que poderiam trabalhar com maior eficiência caso os fatores gerenciais tidos como restritivos fossem adequados às suas necessidades.

De forma geral, os níveis de autonomia real percebidos não estão diretamente relacionados às percepções de adequação nos variados fatores gerenciais propostos com base nas entrevistas. As organizações com percepção de baixa autonomia e moderada possuem restrições em diferentes fatores gerenciais. No entanto, aquelas com percepção de alta autonomia possuíram restrições em dois ou menos fatores. Dentre as organizações com percepção de alta autonomia, apenas o fator relativo à capacidade de gestão do orçamento não se demonstrou presente, o que pode indicar maior relevância do mesmo para a percepção de autonomia da unidade, principalmente por sua relação com a capacidade de planejamento e alocação dos recursos de capacitação. De outra forma, a decisão sobre a utilização do orçamento caberá a outras unidades organizacionais, podendo configurar um perfil reativo de atendimento a demandas, da unidade de capacitação.

Como exemplo as organizações 07, 09 e 16, não possuem acesso ao orçamento e demonstram assumir um perfil reativo conforme relatos das referidas organizações:

<...> as áreas que demandam e quando a área demanda na verdade já tem uma autorização do chefe da área. Então não é a gente que decide isso, a autonomia é bastante restrita. (Coordenador, Org. 07)

Como é sob demanda, o servidor chega lá e quer fazer um curso de informática. <...> Aí ele faz um documento do <superior> dele, um memorando, e anexa o folder. Aí o <superior> dele autoriza, passa pela nossa <unidade superior> e nosso <superior> autoriza e vem para a gente já fazer a inscrição. <...> nós fazemos todo o processo aqui, mas quando vem para a gente, vem já autorizado por ele. É porque já está liberado o dinheiro, o valor, então a gente só executa. (Coordenador, Org. 09)

<...> não tenho autonomia sobre isso <decisão sobre os cursos>, porque já vem sob a forma de demanda. O curso que vai ser feito já está direcionado. Tudo que a gente faz de capacitação aqui já foi determinado em uma outra instância em uma esfera maior, então o que eu vou fazer é só dar conformidade para que seja realizado aquilo ali. Então eu não tenho autonomia. (Supervisor, Org. 16)

A Org. 12, por sua vez, além da restrição à gestão do orçamento possui forte restrição operacional em todos os fatores gerenciais, não havendo disponibilidade adequada dos recursos humanos e financeiros para a unidade atender adequadamente a organização. São prejudicadas a capacidade de planejamento e execução de treinamentos, com forte

interferência de outras unidades gerenciais na gestão e utilização dos recursos financeiros. Apesar de perceber possuir autonomia técnica, a unidade ressalta a baixa disponibilidade de recursos financeiros, demonstrando a distinção entre as duas dimensões de autonomia: técnica e gerencial.

A gente tem até um certo poder de autonomia nas decisões administrativas e técnicas. Só restrição mesmo orçamentária. Não é que nós não tenhamos autonomia, mas é bem restritivo. Agora com relação à atuação, nossa forma de trabalho, a gente tem bastante autonomia. (Coordenador, Org. 12)

<...> eu considero <...> que na parte administrativa, de recurso, eu fico limitada. Fora isso, não tem limitação. Mas o recurso, as coisas legais, têm que passar pela aprovação de outras áreas. (Gestor, Org. 12)

Como contraponto, as organizações que realizam o planejamento sistemático da capacitação tendem a obter maior capacidade de gestão sobre o orçamento que se torna atrelado ao programa de cursos definido pela unidade.

Não tem interferências, porque o orçamento já é planejado. A proposta que é feita e com base nela, ele já é planejado. O que vai executar é planejado. A gente tem um Plano Anual de Capacitação e aí a gente tem um planejamento para gastar com ele. (Coordenador, Org. 01)

O que é colocado na capacitação fica na capacitação e não se mexe nisso. E lá dentro do plano a gente faz a alocação que a gente achar mais adequada. (Coordenador, Org. 03)

A gente monta o planejamento. Eu recebo o recurso e esse planejamento é montado junto com a casa. Aí vai para a aprovação da <cúpula>, para depois que ele aprova meu planejamento aí minha autonomia para execução do orçamento é total. (Gestor, Org. 15)

Outros casos que podem configurar cenários mais restritivos são organizações com adequação em apenas um ou dois dos fatores (Org. 02, 05, 07, 08, 09, 13 e 14). As organizações 05 e 14, por exemplo, possuem capacidade de planejar seu orçamento, mas enfrentam dificuldades para realização dos treinamentos planejados uma vez que possuem equipes inadequadas (de tamanho reduzido e não de formação, no caso), e dificuldades para aprovar, nas unidades jurídicas e de contratação, as ações de capacitação com a efetividade que precisam para se alcançar os resultados almejados. A Org. 05 enfatiza a falta de capacidade técnicas das unidades de contratação na organização, que se reflete nas atividades de capacitação.

<...> tem esses problemas na hora da contratação, muito pela falta de capacitação do pessoal, de experiência. Porque assim, eles se esforçam, não é que eles não se esforçam, mas pela falta de experiência no assunto e pela

quantidade reduzidíssima de gente. Então a interferência deles é enorme, porque emperra. Simplesmente pára. Se eles não contratarem acabou.

As organizações 08 e 13 possuem certa autonomia, relativamente às unidades de controle organizacional, mas não dispõe de recursos humanos e orçamento em quantidades adequadas.

A gente quase não tem tempo, porque com o numero de funcionários que a gente tem <...> com esse numero, esse quadro de pessoal, não dá para fazer mais nada.

<...>

Dependendo do que a gente almeja fazer, é só o orçamento que é curto.<...> Porque se tiver alguma excepcionalidade aí a gente restringe e quando chegar em um certo momento em que alguém quiser uma capacitação e a gente não tiver mais verba, a gente informa que no atual momento não é possível, e programa para o próximo ano. (Supervisor, Org. 13)

As conclusões apresentadas sobre as organizações são apenas possíveis em razão dos relatos apresentados, não se buscando nessa análise a generalização da relação entre adequação dos fatores e perfis de execução das unidades. O modelo serve aos propósitos de análise restritos à amostra deste estudo e demonstra uma análise da combinação de variados elementos gerenciais para a efetiva capacidade operacional das unidades e consequencias para a sua percepção de autonomia. Apesar de não possuir aparentemente uma relação direta com a autonomia percebida, a capacidade de atender às necessidades organizacionais é essencial para o alcance de maior inserção formal e informal e consequente melhoria da percepção que os servidores e gestores possuem da capacidade de contribuição da unidade para a organização (WRIGHT; SNELL, 1998; TORRACO; SWANSON, 1995; BRANDL; POHLER, 2010).

Assim, o aprofundamento proposto pelo presente estudo na dimensão gerencial macro e meso-organizacional de organizações públicas se justifica pelo fato de que esta dimensão é precisamente um dos principais aspectos distintivos do setor público em relação às organizações privadas. Conforme demonstrado, as organizações públicas operam dentro de um sistema hierárquico e normativo restritivo, estando vinculadas a normas e decisões que limitam a sua autonomia gerencial e capacidade técnicas para oferta de soluções de capacitação. Na prática, as organizações operam em constante dependência de outros atores organizacionais, estando vulneráveis a decisões unilaterais que limitem o seu acesso e alocação de recursos.

Mesmo não possuindo autoridade formal sobre os recursos organizacionais, as unidades de capacitação, lançam mão de estratégias informais de influência sobre as decisões

dos atores que controlam recursos na organização. A variação nessa capacidade de inserção informal pode explicar a variação de configuração dos fatores gerenciais uma vez que, em tese, todas as organizações estão sujeitas às mesmas normas restritivas. Assim, alguns fatores são percebidos como menos restritivos não pela presença de maior autonomia gerencial formal, mas pela capacidade da unidade de estabelecer relações de cooperação com as demais unidades que poderiam atuar de maneira mais restritiva. Logo, apesar de não possuírem capacidade formal de dispor dos recursos para suas atividades, as unidades buscam a interação e a negociação informal com os atores organizacionais visando influenciar suas decisões em favor de configurações mais favoráveis nos fatores gerenciais, ampliando sua capacidade operacional.

Eu vou buscando as pessoas certas. Se tem que sair algo assim, urgente, e o processo está lá na jurídica eu ligo para o Procurador <unidade jurídica>, explico que o curso é para daqui a duas semanas e que o processo está lá parado. Quer dizer, eu procuro essas pessoas para poder as coisas fluírem mais, porque a tendência é burocratizar, a tendência é a formalidade excessiva. (Gestor, Org. 12)

<utilizamos estratégias informais> quando a gente verifica que alguma coisa está parada, que está difícil tramitar. Inclusive, junto à própria unidade jurídica. <...> nós mostramos qual seria a nossa sugestão de nota técnica <justificativa de contratação>, e como a gente faria para comprovar a inexigibilidade, eles olham tudo e aí dizem: “Não, essa nota está boa”. Então, a gente sempre procura entrar em contato com esses parceiros para verificar se o processo está caminhando bem se está tendo algum problema no meio disso. Para verificar se o que a gente está fazendo está bem feito, se pode melhorar, se está mais rápido, mais eficaz, eficiente. Isso a gente faz, mas isso é informal. (Coordenador, Org. 10)

Há dessa forma, evidências de que no cenário restritivo do setor público, a capacidade política e de inserção informal das unidades de capacitação termina por se apresentar como diferencial para o seu desempenho técnico. Embora não seja abordada nessa pesquisa, as organizações também buscam junto ao Governo a negociação de condições menos restritivas de acesso a recursos humanos e financeiros. Nesse nível macro-organizacional a interlocução com o Governo é realizada, mormente por dirigentes máximos e alta cúpula da organização. Assim, novamente reforça-se a necessidade de apoio da cúpula organizacional às atividades de capacitação (BRANDL; POHLER, 2006; TRUSS, 2008) de tal forma que a capacidade operacional das unidades seja adequada conforme as demandas organizacionais.

O estudo apontou um fator ambiental institucional relativo ao orçamento de capacitação e três fatores ambientais organizacionais específicos principais que restringem as

unidades de capacitação, cuja origem também está no ambiente institucional do setor público. Primeiramente as organizações não possuem autonomia para dimensionar e gerir livremente suas equipes de capacitação, estando sujeitas às limitações *ex ante* de políticas de gestão de pessoas e à centralização das decisões sobre captação de recursos humanos pelo Governo e, internamente, por gestores organizacionais. As organizações públicas não dispõem de orçamento próprio, dependendo de decisões governamentais para o financiamento de suas atividades, dentre as quais a capacitação. Internamente, as unidades de capacitação não possuem titularidade para a gestão do orçamento, cuja alocação depende da autorização de gestores e unidades centrais de planejamento. Por fim, as contratações para execução de treinamentos estão vinculadas às políticas de licitações e contratos do setor público e são operacionalizadas e sujeitas à aprovação por unidades especializadas dentro da organização das quais as unidades de capacitação dependem.

Os fatores apontados definem a capacidade operacional das unidades de capacitação que consiste basicamente na capacidade de ofertar as soluções de que a organização necessita para o desenvolvimento de seus servidores. Nesse sentido, os fatores não parecem estar diretamente relacionados à percepção de autonomia real dos entrevistados, a qual tende a possuir como foco a dimensão técnica da capacitação. Tal fator pode se dever ao fato de que a autonomia gerencial é invariavelmente reduzida entre as organizações e aspectos como a disponibilidade de recursos não operacionalizam adequadamente percepções de autonomia, a qual é uma variável político-estrutural (BROCK, 2003).

No entanto, aspectos gerenciais podem ser indicativos de baixa autonomia como a restrição à gestão do orçamento como indicador de perfis reativos de capacitação. Assim, no caso do atual ambiente normativo do setor público, resta apenas a melhoria da capacidade operacional pela disponibilização adequada de recursos humanos e financeiros pelo atores que centralizam a captação e gestão dos *inputs*. No âmbito macro-organizacional caberia ao Governo disponibilizar o aporte necessário de recursos para a capacitação. Já no âmbito meso-organizacional, os diferentes atores organizacionais, entre gestores e unidades financeiras, jurídicas e de contratos devem buscar a conciliação entre as necessidades das unidades de capacitação e as restrições legais, visando oferecer o suporte necessário à consecução das atividades de capacitação, atuando de forma conjunta para a melhoria da capacidade operacional dessas unidades. Assim, o apoio consistiria na ampliação informal da autonomia, de forma que essas interações cotidianas se tornam uma das principais formas de ampliação da autonomia gerencial real de unidades de capacitação.

A disponibilidade de recursos e a autonomia gerencial meso-organizacional servem de base para a autonomia técnica real possuída pelas unidades de capacitação, sua capacidade de inovação e atendimento às demandas organizacionais. Para prosseguimento do estudo se buscará, portanto qual o grau de autonomia técnica, em suas dimensões formal e informal, auferida pelas unidades de capacitação, a qual se refere às decisões específicas sobre as atividades de capacitação.

4.2.2 Autonomia formal para decisões de capacitação e inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas.

A forma de distribuição das competências decisórias, no ambiente organizacional, consiste em uma das estratégias formais (de segunda-ordem, LEGGE, 2005) adotadas para a consecução dos objetivos organizacionais. Regulamentos e normas, portanto, estabelecem o arranjo hierárquico da organização como forma de coordenação das suas variadas atividades e objetivos intermediários para o alcance de seus objetivos estratégicos. Nesse sentido, um dos aspectos a serem considerados na estrutura organizacional para análise da autonomia e perfil estratégico da atividade de capacitação seria a localização de sua unidade executora na hierarquia, como indicativo da importância da atividade e a ordem de seus objetivos específicos na composição dos objetivos organizacionais. A posição hierárquica expressa também a dependência da unidade em relação aos níveis superiores, uma vez que suas atividades decorrem do desdobramento de estratégias de ordem superior e, por princípio hierárquico, podem estar sujeitas à validação e ratificação visando à coordenação das atividades de capacitação junto aos objetivos organizacionais, formais ou implícitos.

O grau de descentralização refere-se ao lócus de autoridade sobre determinada categoria de atividade (BROCK, 2003). A maior descentralização implica no deslocamento do lócus de autoridade para unidades de nível mais baixo na hierarquia. Sob o ponto de vista formal, são descritos e analisados os dados referentes à posição hierárquica e os lócus de decisão de capacitação das organizações pesquisadas e os efeitos reportados na autonomia percebida pelos entrevistados.

As categorias relativas ao processo tradicional de treinamento se relacionam ao planejamento, execução e concessão de incentivos de capacitação as quais definem operacionalmente a autonomia para atividades de capacitação. Há ressalvas apenas para a etapa de avaliação de treinamentos, que é integrante do processo teórico de treinamento, mas

que foi suprimida, pois não possui dimensão decisória. No que se refere às atividades mapeadas, operacionalmente as categorias se referem às decisões sobre:

- 1) Planejamento de Capacitação: compreende as decisões referentes à aprovação do plano de capacitação, normalmente sob a forma de documento formal que reúne as diretrizes de capacitação e a previsão de cursos programados para o exercício, resultantes, na maioria das organizações, da aplicação de levantamentos de necessidades de treinamento.
- 2) Execução de treinamentos: refere-se às decisões para aprovação de realização direta de treinamentos pelo setor de capacitação, envolvendo contratações ou cursos internos, após a etapa de planejamento.
- 3) Incentivos para Capacitação: é considerada tecnicamente parte da execução de treinamentos, no entanto são decisões que envolvem a concessão de benefícios, licenças ou incentivos financeiros previstos na legislação ou em normas internas que fornecem suporte para a capacitação dos servidores, não se constituindo em execução direta de treinamentos pelas unidades.

A forma proposta de apresentação dos dados consiste na série de três figuras a seguir, que indicam os *loci* de decisão em cada categoria identificada. As figuras serão divididas conforme a natureza jurídica das organizações, para fins de análise e comparação. A indicação das instâncias deliberativas é realizada sobre a representação da hierarquia organizacional às quais se vinculam as unidades de gestão de pessoas. Assim, cada organização será representada por intermédio de duas colunas que representam, à esquerda, as três categorias de decisão descritas, assim abreviadas: 1) planejamento da capacitação – “Plan.”; 2) execução de treinamentos – “Exec.”; e 3) incentivos para capacitação – “Incent.”. Já o *lócus* decisório em cada categoria, é representado na coluna direita. As instâncias decisórias estão agrupadas em quatro tipos: cúpula, comitê, unidade superior e RH.

A cúpula se refere à instância de deliberação máxima das organizações, sendo agrupados o dirigente máximo e as instâncias colegiadas de decisão superior. As organizações integrantes podem possuir como cúpula apenas o dirigente máximo, a exemplo dos ministros, enquanto outras possuem, além dos dirigentes máximos (e.g. diretor-geral e presidente), instâncias decisórias colegiadas que são integradas pelo próprio dirigente máximo em conjunto com o alto escalão organizacional, sob a forma de conselhos deliberativos. A cúpula, portanto, compreende ambos os arranjos organizacionais: dirigentes máximos e conselhos de gestão.

As organizações podem contar ainda com comitês, instâncias consultivas ou decisórias, colegiadas e especializadas que figuram como conselhos intermediários para questões relativas à gestão de pessoas. Identificaram-se seis organizações (Org. 01, 02, 03, 10, 05 e 16) em que assuntos de desenvolvimento de pessoas são abordados por comitês específicos para a gestão de pessoas, com autoridade formal para decidir acerca diferentes categorias de atividades, excetuada a Org. 05, no qual o comitê tem papel propositivo à cúpula. Os comitês diferem dos conselhos gestores por se localizarem, na amostra, como instâncias subordinadas às cúpulas organizacionais. Os comitês são normalmente presididos por membros da hierarquia superior ou representantes da cúpula organizacional e variam em funções, composição, objetivos, nomenclaturas. O Quadro 20 evidencia as características relevantes dos comitês existentes nas organizações estudadas.

Org.	Participantes e Representantes	Função do Comitê	Participação da Unidade de GP/Capacitação
01	Alta hierarquia e unidade de capacitação	Aprovação: <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios e Licenças • Cursos de pós-graduação 	Secretaria
02	Alta Hierarquia e Unidade de GP	Avalia e sugere: <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios e Licenças Aprovação: <ul style="list-style-type: none"> • Plano de Capacitação • Cursos de pós-graduação 	Secretaria
03	Servidores	Avalia e sugere: <ul style="list-style-type: none"> • Temas/Cursos de pós-graduação 	Participação formal nas decisões
05	Alta hierarquia, servidores, sindicatos e unidade de GP	Avalia e sugere: <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios e Licenças • Temas/Cursos de pós-graduação 	Participação formal nas decisões
10	Alta hierarquia e Unidade de GP	Aprovação: <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios e Licenças • Cursos de pós-graduação 	Participação formal nas decisões
16	Alta Hierarquia	Aprovação: <ul style="list-style-type: none"> • Plano de Capacitação • Benefícios e Licenças 	Secretaria

Quadro 20: Comitês de Gestão de Pessoas nas organizações públicas: Estrutura, funções e participação das unidades de gestão e desenvolvimento de pessoas .

Os comitês podem ser formados por dirigentes ou representantes de unidades organizacionais e de servidores. A alta hierarquia se refere aos dirigentes de cada unidade

organizacional, os servidores são representantes selecionados no quadro organizacional e, no caso da Org. 05 há também a presença de representantes sindicais. Os comitês podem ter função consultiva, na qual avaliam e sugerem encaminhamentos às instâncias decisórias formais, ou deliberativa, na qual aprovam ações de capacitação. Os temas sobre os quais os comitês deliberam são: o conteúdo dos planos de capacitação, a seleção de temas prioritários para a pós-graduação, a participação de servidores em cursos de pós-graduação e a concessão de benefícios e licenças como afastamentos para estudos no país e no exterior, licença-capacitação e, em alguns casos (Org. 10) o custeio de cursos em programas de incentivo à capacitação. A forma de participação das unidades de gestão de pessoas e capacitação varia entre a função de secretaria, na qual a unidade fornece suporte e *expertise* às decisões ou essa pode figurar formalmente como membro com direito a voto nas discussões e decisões sobre a capacitação.

Entre a cúpula e a unidade de gestão de pessoas, podem existir instâncias decisórias que compõem a hierarquia intermediária à qual estão submetidas as atividades de capacitação. Tais unidades, nomeadas como (unidade) “Superior”, se constituem em secretarias, superintendências e diretorias de gestão administrativa às quais as unidades de GP podem estar subordinadas. As unidades serão numeradas conforme a distância hierárquica em relação à unidade de GP, sendo “Superior 1” a unidade imediatamente superior e “Superior 2” a unidade um segundo nível acima na hierarquia. Cabe mencionar que se optou neste estudo por não especificar-se a estrutura hierárquica abaixo da unidade de GP – as Orgs. 13 e 16 possuem setores de capacitação a dois níveis abaixo do gestor de RH, por exemplo – por se compreender que o conceito de autonomia se define pela capacidade de tomada de decisão nas próprias atividades que a unidade realiza, de tal forma que é pressuposto que a atividade de desenvolvimento é predominantemente realizada pela unidade de GP. Eventuais diferenças de autonomia entre os servidores da capacitação e o gestor de RH são consideradas questões de organização do trabalho e de poder micro-organizacional – Brock (2003) aborda configurações departamentais de autonomia – e não se caracteriza, dessa forma, como variação de autonomia no nível meso-organizacional, em relação às demais unidades organizacionais, foco da presente análise.

As unidades caracterizadas como “RH” representam as unidades de GP em sua totalidade, englobando os setores de capacitação que lhes são integrantes. Apenas a Org. 12 apresenta uma exceção a essa denominação, muito embora seja mantida, tendo em vista que a unidade de capacitação não está subordinada ao setor de GP, constituindo-se em uma unidade de *staff* especializada em treinamentos atrelada à sua unidade superior imediata.

Definidas as instâncias decisórias e suas formas de representação, a cada uma delas estarão associadas as categorias de atividades sobre as quais possuem autoridade formal. As instâncias que possuírem o maior número de categorias sob sua autoridade serão identificadas como unidades acinentadas, destacando-se das demais, com o intuito de se demonstrar o nível organizacional de centralização das decisões de capacitação, o seu *locus* propriamente dito. Há, no entanto, organizações onde foram necessárias especificações sobre particularidades em seus processos decisórios (Orgs. 02, 05, 07, 09), normalmente devido a divisões ainda mais específicas de competências decisórias, não captadas pelas categorias gerais propostas.

A associação proposta entre a estrutura hierárquica e os *loci* de tomada de decisão de atividades tem como objetivo gerar evidências de como características da estrutura organizacional como o seu grau de verticalização e distribuição de autoridade podem influenciar a autonomia formal e informal de unidades de gestão de pessoas e o caráter estratégico de atividades de capacitação. Explicitadas as premissas sobre as quais foram elaboradas as apresentações dos dados, apresenta-se a seguir a Figura 14, relativa às organizações integrantes da administração direta (Orgs. 01; 02; 04; 06; 10; 14 e 15), a Figura 15, relativa às autarquias (07; 09; 12; 16) e autarquias especiais (03; 05; 08) e por fim, a Figura 16 representando as duas fundações de direito público pesquisadas (Orgs. 11 e 13).

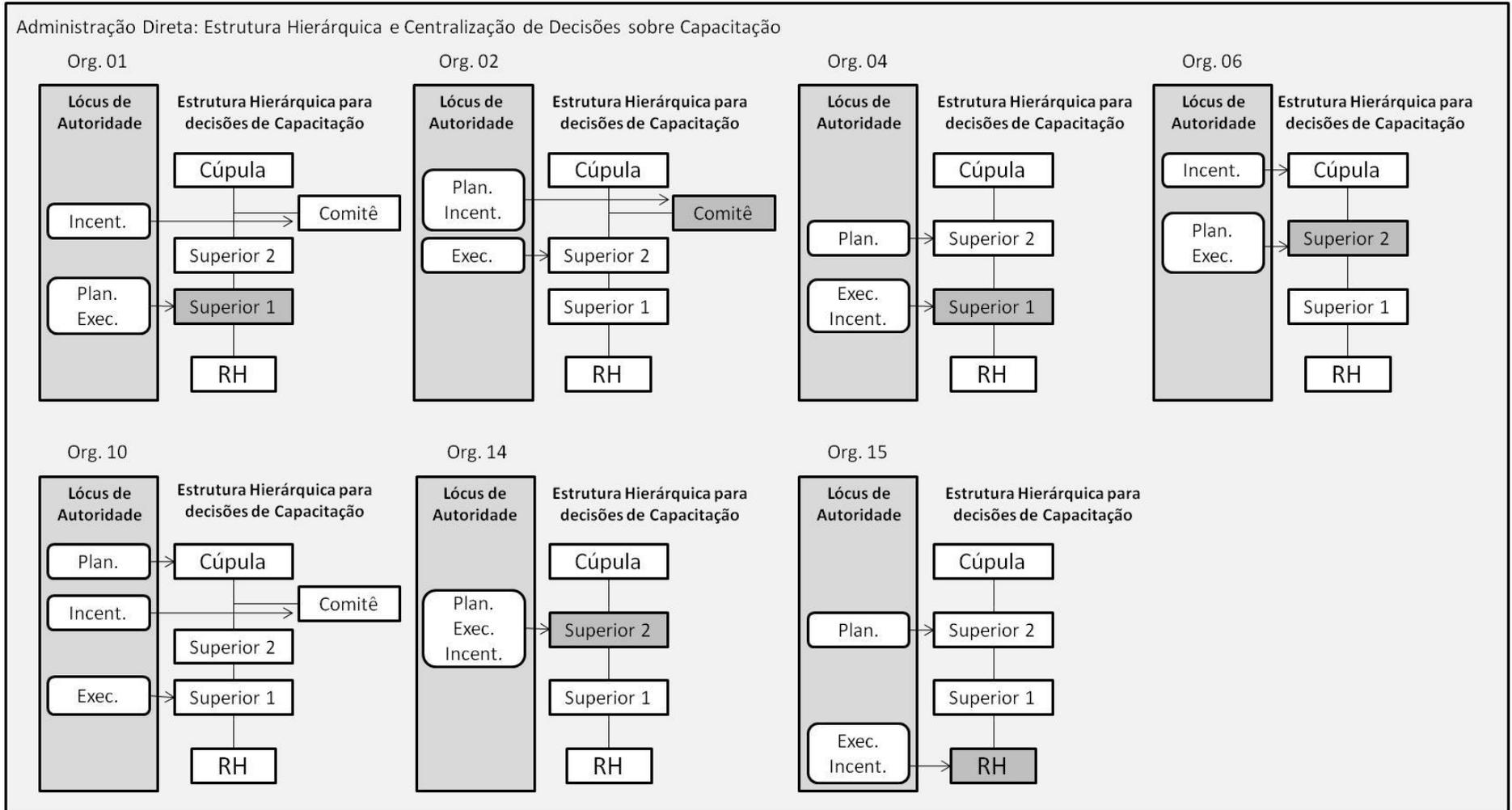


Figura 14: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração direta.

Administração Indireta – Autarquias e Autarquias Especiais: Estrutura Hierárquica e Centralização de Decisões sobre Capacitação

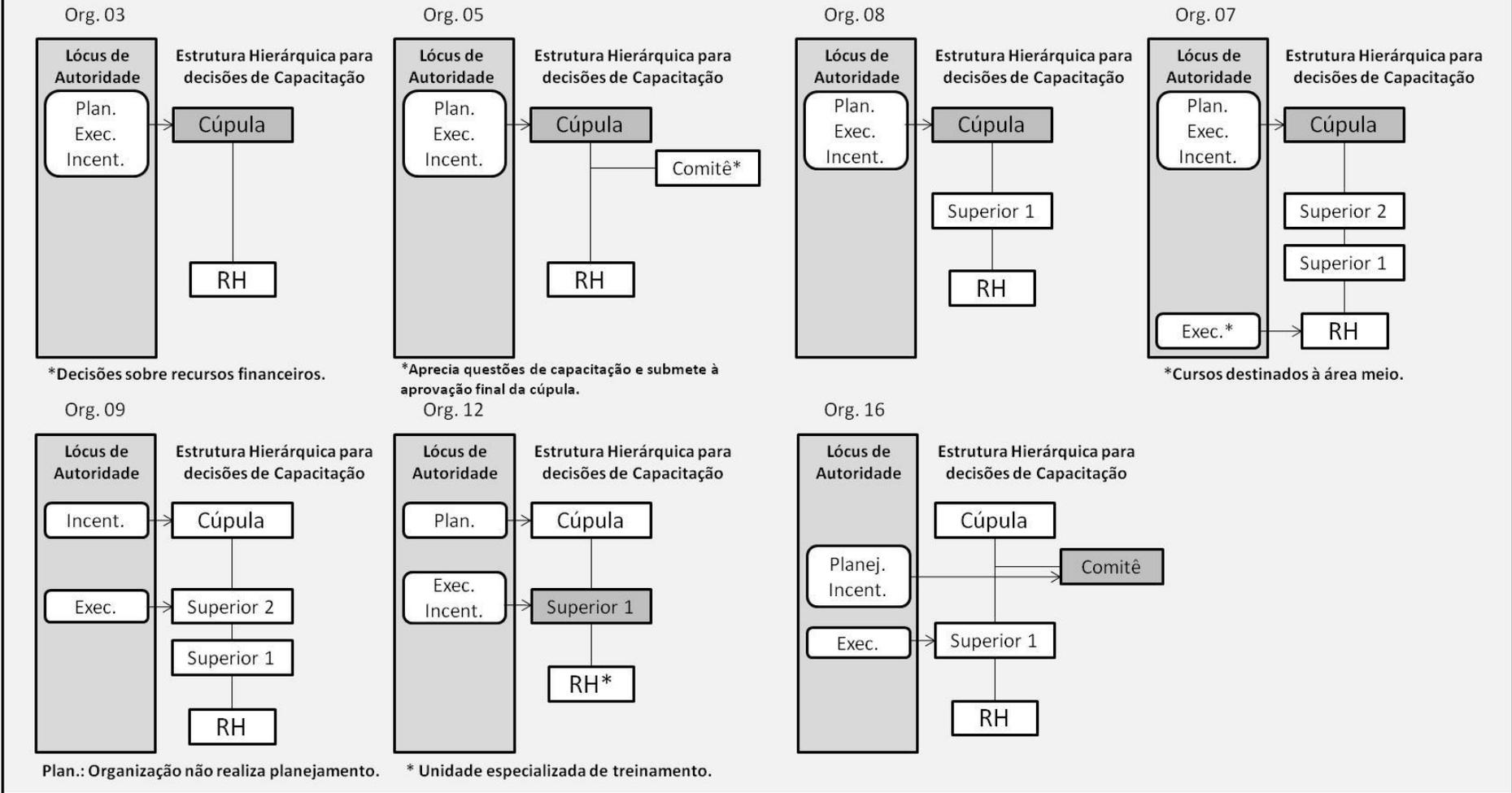


Figura 15: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração Indireta: Autarquias e Autarquias especiais.

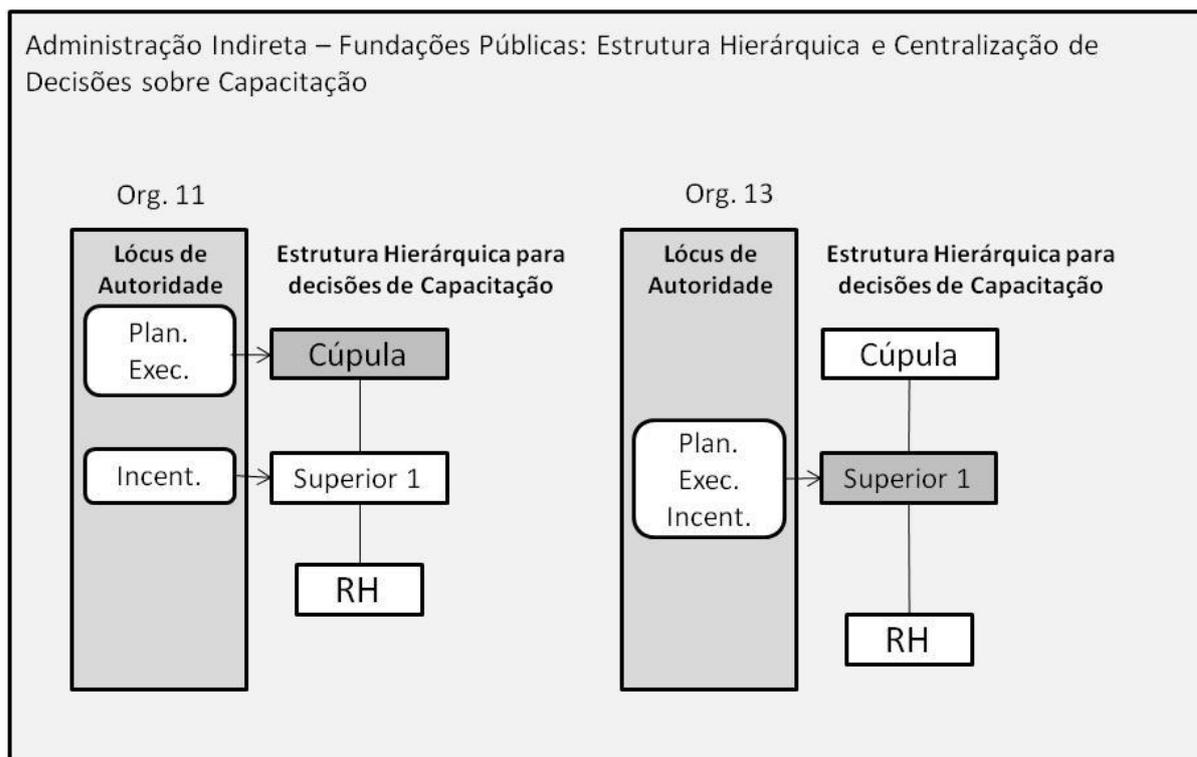


Figura 16: Estrutura hierárquica e centralização de decisões sobre capacitação na administração Indireta: Fundações públicas.

A análise da distribuição de autoridade formal em atividades de capacitação apresenta uma série de informações que evidenciam importantes similaridades e diferenças entre as organizações, atestando a importância da adequada apreensão de determinantes estruturais para investigação do processo de formação da autonomia. Aspectos formais como o grau de descentralização, posição hierárquica e inserção estratégica (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000) podem contribuir para a percepção de maior autonomia da unidade. Da mesma forma, aspectos informais como a capacidade de negociação e integração política da unidade de capacitação (TRUSS, 2003; DRORY; VIGODA-GADOT, 2010; BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; LEGGE, 2005) caracterizam as relações de influência e poder que ocorrem de forma circunscrita à estrutura formal da organização.

Nesta seção são abordados sob uma perspectiva formal-sinóptica os aspectos formais relativos à autonomia e à posição hierárquica e suas consequências para a inserção estratégica das unidades de capacitação. Posteriormente, sob a perspectiva informal-incremental, são clarificados os processos relacionados à dimensão informal da autonomia que podem influenciar o processo de inserção estratégica. Logo, uma visão sobre os aspectos relevantes para a formação da autonomia e inserção estratégica é apresentada e são analisados alguns casos específicos de destaque entre as organizações.

4.2.2.1 Descentralização e autonomia formal.

Um dos primeiros aspectos que se observa nas Figuras 14, 15 e 16 é a predominância do locus de autoridade, ou seja, das decisões sobre os processos de capacitação, em instâncias superiores à unidade de GP. A ausência de descentralização formal das competências decisórias sobre capacitação para a unidade de GP é um indicativo de ausência de autonomia formal, de forma que a unidade não tem autoridade sobre os seus processos (BROCK, 2003). Nesse sentido as unidades de GP possuem o papel de execução das decisões tomadas pelas instâncias superiores competentes. Apenas a Org. 15 reportou possuir autonomia formal para a maioria das decisões referentes aos processos de treinamento, constituindo-se em um caso particular.

As formas de distribuição de autoridade nas organizações são bastante variadas, de forma que diferentes unidades atuam como locus de centralização de decisões de capacitação. Com relação a essa heterogeneidade de distribuição da autoridade, verifica-se que cinco organizações possuem como principal tomador de decisões a cúpula (Org. 03, 05, 07, 08, 11), cinco organizações a unidade superior imediata (Org. 01, 04, 12, 13, 16), duas organizações a segunda unidade superior (Org. 06, 09, 14), uma delas o comitê (Org. 02), uma organização apresenta uma distribuição equilibrada das decisões, sem predominância de locus decisório (Org. 10) e, por fim, a Org. 15 que possui autonomia formal. Essa informação demonstra que a despeito de possuírem estruturas semelhantes, o arranjo formal de poder varia bastante entre as organizações, inclusive de mesma natureza jurídica, o que gera dinâmicas específicas do percurso decisório, que pode ser mais longo, unitarista e restritivo em algumas organizações que outras, além de denotar, conforme verificado, maior possibilidade de inserção estratégica devido à consideração da atividade de capacitação em níveis mais elevados da hierarquia.

Diante da centralização de decisões de capacitação predominante nas organizações, apenas duas organizações, que serão analisadas como casos específicos, possuem prerrogativa decisória na execução de processos de treinamento, os quais se demonstrarão não serem decorrentes de um processo de delegação estratégica e sim de caráter operacional.

A organização 07, por exemplo, pode autorizar certas atividades de treinamento, porém dentro de condições bastante restritas.

<O RH> tem autoridade quando o curso é da área meio. <...> A norma diz que nos casos de até 2 mil reais com até dois participantes quem autoriza é o <RH>. E no caso, se for acima desses valores e número de participantes, ou se for da área fim, quem autoriza é o <dirigente máximo>. (Coordenador, Org. 07)

Dessa forma, na prática, a unidade não possui autonomia para realização de cursos de maior custo, com maior número de servidores ou que estejam associados à atividade fim da organização, relativos ao alcance de objetivos organizacionais. Nesses casos, o processo será decidido pela cúpula, o que denota uma acentuada centralização dado o nível de verticalização da organização. Segundo os entrevistados, os critérios utilizados para que a aprovação de treinamentos seja realizada pela própria unidade de GP, na prática não fornecem a autonomia necessária para a atuação adequada da unidade.

A organização 15, por sua vez, se caracteriza pela única organização a possuir a autonomia formal para a operacionalização de atividades de treinamento.

A autonomia nós temos, para fazer as coisas que estão alinhadas, com a nossa <unidade superior>. <...> Então, assim, a gente segue a diretriz estratégica <da unidade superior>, tenta trabalhar dentro desse olhar e aí eu tenho autonomia total. A gente faz o que é importante para a casa. Os cursos chegam, a gente autoriza e tal. <...> Não posso dizer que eu não tenho autonomia para decidir as coisas. Decido até onde vamos investir os recursos. Lógico que eu vou lá e pergunto para a <unidade superior>, mostro o que nós estamos pensando em fazer e se ela topa. Geralmente a decisão eu levo para ela para que ela tome a decisão. É muita coisa para que eles fiquem pensando o tempo todo em capacitação. Se os gestores estiverem assim, pensando mais na linha da execução mesmo, e nós não levarmos uma proposta para eles, eles não dão conta. (Gestor, Org. 15)

O relato do entrevistado traz à tona a dinâmica indutora da descentralização como estando relacionada a atividades que possuem alto grau de complexidade (“é muita coisa para que eles fiquem pensando o tempo todo em capacitação”). A maior complexidade das atividades técnicas pode dificultar a supervisão direta pela alta hierarquia em razão da capacidade limitada de processamento de informações (SCOTT, 2003). Com base no relato dos entrevistados, há grande volume e complexidade dos processos de administração de pessoal em razão do porte organizacional.

Nós temos uma área pesada, muito burocrática aqui. A <organização> é atípica, é diferente de todas as outras. A gente tem um peso muito grande de folha de pagamento. Lógico que isso tem um trabalho e um retrabalho muito grande, porque todas as decisões que são tomadas, para a gente elas são muito pesadas. (Gestor, Org. 15)

A Org. 15 possui o maior porte na amostra, com quantidade de servidores bastante acima da média das outras organizações. Estruturalmente, há ampla descentralização da própria atividade de gestão de pessoas (e.g. cadastro, folha de pagamentos, capacitação) para sub-unidades de gestão de pessoas em dezenas de organizações subsidiárias no país. A unidade de GP nessa organização atua como pólo de coordenação dessa rede de subsidiárias,

configurando um grau de complexidade do sistema de gestão de pessoas não observado em outras organizações. Com base nos princípios de coordenação de modelos racionais de análise organizacional, é possível que a delegação de autoridade a essa unidade advinha do volume de informações, de subsidiárias e servidores sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, seria errôneo atribuir à atividade de capacitação a complexidade indutora da descentralização e não aos processos de controle de funcionários. A capacitação realizada pela Org. 15, conforme análise macro-organizacional possui limitações para oferta de cursos para as áreas finalísticas, em razão da configuração da sua força de trabalho. A delegação de autoridade à unidade, mais provavelmente advém do grande volume de informações a serem processadas em atividades de gestão de cadastro e folha de pagamentos.

Como contraponto, há outras organizações na amostra que também apresentam descentralização territorial de atividades de gestão de pessoas e de capacitação (Orgs. 07; 11; 12; 13), porém, assim como as demais organizações, possuem um porte muito menor que a Org. 15 e, contrariamente a esta, não possuem autonomia formal. Propõe-se, portanto, com base no caso específico da Org. 15, que há um limite de processamento de informações, baseado no porte organizacional, a partir do qual os dirigentes organizacionais tendem a conceder autonomia formal às unidades de GP, resultando indiretamente em maior autonomia formal para atividades de capacitação. Essa autonomia formal, no entanto, ocorre por força de mecanismos racionais de coordenação e processamento de informações (SCOTT, 2003) e não por força de integração estratégica da unidade.

Sob a perspectiva estratégica, a concessão de autonomia ocorreria em função da necessidade de haver maior liberdade gerencial para a implantação de inovações e geração de soluções para necessidades organizacionais (WRIGHT; SNELL, 1998; PAAUWE, 2004). Em suma, seria buscada a maior proatividade da unidade de GP para o desenvolvimento estratégico de servidores (WRIGHT; SNELL, 1988; TORRACO; SWANSON, 1995; INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007).

Apesar da autonomia que lhe é concedida, a Org. 15 percebe que possui baixa participação em decisões estratégicas. Não são fornecidas referências para a unidade sobre as prioridades e necessidades organizacionais, de tal forma que, mesmo com autonomia formal, a unidade não pode atuar proativamente sem as informações estratégicas de que necessita. A unidade acredita que uma solução seria a criação de um colegiado para vinculação das ações de treinamento aos objetivos organizacionais.

Falta um planejamento estratégico voltado para capacitação. Sim. Bem importante ter um fórum, um colegiado nesse sentido.

<...>

<...> a gente tem que ter autonomia para a parte da execução, mas eu acho que uma decisão mais estratégica tem que ser tomada. Eu acho que a gente só vai fazer um processo bem coordenado, bem legitimado o dia que a gente tiver esse comitê, que a gente vai decidir junto. Porque fica assim: a gente tem autonomia para decidir, mas a gente vai decidir o que é mais correto para a organização? Sem estar ouvindo todos os lados? Por isso que eu acho que é bom ter autonomia, mas é bom você estar referendado, respaldado em um projeto mais institucional. (Gestor, Org. 15)

Há evidências, portanto, de que a descentralização observada na Org. 15 embora tenha resultado em percepção de maior autonomia, possui um caráter predominantemente operacional, não contribuindo para a inserção estratégica da atividade de capacitação. Tal autonomia, no entanto, apresenta-se como um diferencial na amostra posto que, de acordo com a fala do entrevistado, a unidade possui condições para uma potencial atuação estratégica da unidade. No entanto, outros elementos precisam estar presentes para que haja uma extensão dessa autonomia para além de decisões operacionais e que envolvam a capacidade de planejamento e elaboração de políticas de capacitação, um nível estratégico de autonomia (VERHOEST et al 2004).

Observa-se que a unidade da Org. 15 está inserida em uma estrutura verticalizada e que a cúpula organizacional, sendo o entrevistado, não toma parte no processo decisório sobre a capacitação, o que pode explicar a baixa inserção estratégica relatada. No caso, decisões sobre o planejamento e estabelecimento de diretrizes de capacitação estão centralizadas pela unidade superior 02, conforme Figura 14. Assim, apesar de existir a atribuição formal de competência decisória operacional à unidade de gestão de pessoas, há sujeição à autoridade da referida unidade superior. Nesse sentido, a unidade reporta que passou a sofrer interferências em razão de falta de alinhamento com as diretrizes da unidade superior 02.

Hoje, exatamente, nesse momento, há muita interferência da <unidade superior 02> aqui na capacitação. <...> A <unidade superior 02> tem uma abordagem muito acadêmica <...> ela não tem idéia de como se fazia a capacitação aqui. Então ela dizia que a gente fazia um rol de cursos, uma lista, e oferecia para as áreas. E aí começou a interferir aqui. (Coordenador, Org. 15)

Demonstra-se dessa forma, como a autonomia formal está sujeita à interferência em razão de elementos informais, como o alinhamento da visão e expectativas acerca da capacitação com a hierarquia superior. A falta de alinhamento, por exemplo, culminou na recentralização parcial do processo decisório operacional pela unidade superior 02,

demonstrando certa fragilidade na autonomia formal auferida atualmente pela unidade de gestão de pessoas.

Às vezes a gente tem uma oferta de curso para trabalhar determinada competência gerencial, mas agora <a unidade superior 02> quer que passe tudo por lá, para ela autorizar. E aí ela não autoriza. Porque acha que está caro, porque ela quer que seja com a ENAP. (Coordenador, Org. 15)

Logo, as unidades de capacitação estarão sujeitas à autoridade formal das unidades superiores que centralizem as categorias de decisão sobre capacitação. Quanto maior a centralização decisória em uma mesma unidade maior o seu poder de interferência sobre a capacitação em todas as suas etapas. Pode-se estabelecer que as categorias de decisão (Planejamento, Execução e Incentivo), quando centralizadas, definem a quais controles e interferências estão sujeitas as unidades de capacitação. A princípio, há pertinência teórica com a literatura estratégica de que as decisões de planejamento sejam centralizadas, para que sirvam como uma forma de controle por diretrizes, feito pela hierarquia superior. Porém, também se observa, de maneira predominante, forte centralização de decisões de execução e incentivo na maioria das organizações, o que denota o controle procedimental da capacitação. Dessa forma, o controle observado na maioria das organizações demonstra a existência de um ambiente organizacional mais restritivo às unidades de gestão de pessoas para a execução de políticas e práticas de capacitação.

Conclui-se, sob essa perspectiva, que, não obstante a ampla descentralização proporcionada pela política de capacitação, como observado no ambiente institucional, as unidades de GP no nível meso-organizacional raramente desfrutam do grau de autonomia originalmente concedido pelo Governo, permanecendo centralizadas as decisões nas unidades superiores. Cumulativamente com os fatores já analisados, o setor público termina por apresentar restrições à atuação das unidades de gestão de pessoas em todas as dimensões observadas de autonomia formal: gerencial (*managerial autonomy*) e técnica (*policy autonomy*).

Buscando adaptar o conceito de baixa “autonomia legal”, proposto por Verhoest et al (2004), pode-se inferir que as unidades de capacitação não possuem mecanismos formais em seus ambientes institucionais (e.g. leis federais) que as protejam de interferências de outros atores organizacionais às quais estão subordinadas ou vinculadas. O ambiente meso-organizacional vivenciado pelas unidades de gestão de pessoas no setor público se caracteriza, portanto, por uma constante vulnerabilidade à sua competência decisória e capacidade operacional para desempenho de atividades de capacitação.

Nesses termos, considerando que de forma geral, as organizações públicas pesquisadas não possuem qualquer autonomia formal para decisão em atividades de capacitação, o cenário que se configura é de que, de maneira semelhante à autonomia gerencial, haverá uma dependência dessas unidades da postura das unidades hierárquicas superiores em relação à maior ou menor interferência nas decisões de capacitação. Por esse motivo, determinantes estruturais como a posição hierárquica da unidade podem ser relevantes para a percepção de autonomia das unidades de capacitação, uma vez que esse fator define o grau de subordinação e número de atores organizacionais que possuem autoridade formal sobre a capacitação.

Complementarmente, a posição hierárquica das unidades, teoricamente, também define a prioridades dos objetivos de capacitação dentro da hierarquia de objetivos organizacionais, podendo ser tomada como indicativo da importância da atividade na organização (SCOTT, 2003). Nesse sentido, a posição hierárquica também serve de indicativo da ordem de priorização da atividade de capacitação para a estratégia organizacional. Tais aspectos são analisados a seguir, tendo em vista o objetivo de averiguar como a posição hierárquica condiciona a autonomia e a inserção estratégica das unidades de gestão de pessoas.

4.2.2.2 Posição hierárquica da unidade de capacitação

Sob um ponto de vista geral, observa-se que há maior variedade de estruturas hierárquicas entre as organizações da administração indireta (Figuras 15 e 16). A Figura 14, a qual apresenta os órgãos da administração direta abordados na pesquisa demonstra a existência de uma estrutura hierárquica padronizada entre os mesmos, sendo variável apenas a presença de comitês de capacitação (Orgs. 01; 02; 10) que compõem a estrutura como unidades de *staff*. Assim, estruturalmente, ao comparar a administração direta às autarquias e fundações, aquela apresenta invariavelmente o mesmo grau de verticalização, enquanto que a administração indireta apresenta em alguns casos, hierarquias mais horizontalizadas, o que favorece a proximidade da unidade de gestão de pessoas da cúpula organizacional e processos estratégicos de decisão.

Assim, observam-se variações na posição hierárquica da unidade de gestão de pessoas, as quais podem estar vinculadas diretamente à cúpula (Org. 03 e 05) ou mediada por

uma (Org. 08, 11, 12, 13 e 16) ou duas unidades superiores (Org. 01, 02, 04, 06, 07, 09, 10, 14, 15). A grande maioria das unidades de gestão de pessoas, destacadamente da administração direta, está subordinada a duas unidades superiores, além da cúpula, o que representa uma posição baixa na hierarquia. Se for considerado o recorte proposto de não se considerar sub-unidades de gestão de pessoas, este é o nível de base na hierarquia organizacional.

Nesse sentido, visando atestar os efeitos da posição hierárquica na autonomia e inserção estratégica das unidades, a análise principia pelas duas organizações (Org. 03 e 05) que possuem vinculação direta à cúpula. Em seguida, as impressões dos entrevistados nas mencionadas organizações:

A hierarquia, a forma que está desenhada a <unidade de GP>, é para que responda diretamente para o dirigente máximo e aí isso já facilita. Significa dizer que o fato de você estar ligado à <cúpula> já facilita a conversa. Significa que não vai ter que passar para esse que vai passar para aquele que depois tem que traduzir para a <cúpula>. <...> A nossa localização, isso também influencia, onde o RH está na hierarquia. Isso influencia muito. A quem ele responde. Porque nós tivemos essa facilidade <de alinhamento >? Porque a gente está perto da cúpula. (Gestor, Org. 03)

A Org. 05 teve sua vinculação à cúpula formalizada recentemente. Os relatos indicam que foi percebida uma melhoria na capacidade da unidade de realizar atividades de capacitação.

Quando eu <estava no nível inferior da hierarquia> eu era uma <unidade> que tinha uma <unidade superior> de administração e eu era subordinada a ela. <...> Quando eu tinha um projeto eu tinha que convencer todo mundo até chegar lá em cima. Hoje eu só convenço o <dirigente máximo> aqui. <...> Então isso é um ganho para a gente aqui. Depois que aconteceu isso é que a gente começou a conseguir fazer as coisas. É totalmente diferente. (Gestor, Org. 05)

Dessa forma, apesar da centralização absoluta dos processos decisórios na cúpula, as duas unidades das organizações 03 e 05, cujas estruturas são bastante similares, reportam que com a vinculação direta à cúpula se percebe um significativo aumento da capacidade de atuação e tomada de decisão da unidade de GP sobre os próprios processos. Outras organizações possuem unidades intermediárias posicionadas entre estas e a cúpula, sendo que há relatos que reportam diferentes efeitos sobre a autonomia percebida e a inserção estratégica da unidade. Primeiramente, os efeitos dessa estrutura para a autonomia percebida são demonstrados nos relatos.

O RH aqui na organização é subordinado a uma <unidade superior> <...>. Então eu não me reporto diretamente à <cúpula>, é tudo via <unidade

superior>. Então é uma autonomia limitada, na verdade a gente não tem autonomia, nenhuma.

<...>

Hoje nós temos, por exemplo, que fazer uma norma que foi desenvolvida pela área de capacitação. Nós encaminhamos como proposta para a <unidade superior> e teve um ponto de discordância entre o <gestor> e a nossa proposta e que ela não subiu para aprovação até hoje. Então isso mostra que nós não temos realmente autonomia. <...> A gente tentou convencer, argumentar e ele não concordou, mas também ele não pediu para a gente mudar a nossa proposta. Ele vai estar ponderando junto à diretoria sobre a melhor posição em relação aquela situação. (Gestor, Org. 08)

Com relação à Org. 08 demonstra-se que a unidade superior intermediária pode servir como um filtro, contrapondo posições e propostas da unidade de GP para apreciação pela cúpula. Assim, embora o locus decisório esteja centralizado na cúpula, o fato de existir uma unidade intermediária torna a unidade de capacitação vulnerável à intervenção para aprovação de processos de capacitação. A Org. 12, por sua vez, serve como exemplo de como a subordinação hierárquica pode afetar também a autonomia gerencial. Conforme identificado anteriormente, a Org. 12 corresponde àquela que sofre maiores restrições de ordem operacional na amostra, dentre as quais a de não possuir acesso à gestão dos recursos financeiros. Como colocado pelo entrevistado, os efeitos positivos de natureza técnica, advindos do melhor posicionamento da unidade na estrutura, são neutralizados em parte devido à baixa autonomia gerencial da unidade.

<...> a capacitação tem sido colocado em um patamar mais estratégico com essa vinculação diretamente com a <unidade superior>, mas mesmo assim é uma área que na hora que precisa cortar é a primeira a ser cortado o orçamento. (Coordenador, Org. 12)

Nesse caso, a unidade superior apresenta-se como locus de decisões para execução da capacitação, embora as decisões de planejamento estejam sob a autoridade da cúpula (Figura 15). Dessa forma, a unidade superior realiza as decisões sobre a contratação de treinamentos, tornando a unidade de capacitação vulnerável aos cortes orçamentários e à centralização financeira que se opera na organização. A unidade percebe possuir certa autonomia com relação à capacitação, porém atua de forma limitada à ausência de autonomia gerencial financeira.

Nós fazemos um parecer sobre a capacitação, sobre um curso sugerindo a participação do servidor. A gente sempre submete à <unidade superior> e à área de planejamento e orçamento para ver se vão ser descentralizados os recursos ou não. Então o recurso fica todo lá. (Coordenador, Org. 12)

Ambas as organizações (08 e 12) demonstram como a posição hierárquica mais baixa da unidade de capacitação pode afetar tanto a autonomia gerencial quanto a autonomia em

decisões de capacitação pela sua sujeição a interferências dos superiores hierárquicos. Conforme relato da Org. 07, a qual está subordinada a duas unidades superiores, o processo pode se tornar ainda mais restritivo quanto maior a participação de gestores na aprovação de ações de capacitação.

No meu entendimento a norma que a gente utiliza até hoje não nos dá autonomia nenhuma. A gente só pode dar prosseguimento aos cursos se já tiver autorização da chefia imediata do servidor e se tiver autorização da <unidade superior 01> e da <unidade superior 02>. Depois dessas três assinaturas é que a gente pode começar a analisar. Aí a nossa análise do formulário é em relação, não ao curso, é em relação à adequação do formulário à norma. (Coordenador, Org. 07).

A atuação restritiva da hierarquia relaciona-se, segundo os entrevistados à predominância de uma cultura funcional de treinamento, na qual a unidade de capacitação é vista como mera executora de processos decididos unilateralmente pelos gestores. Assim, o caráter da centralização das decisões na hierarquia é voltado para o controle procedimental.

Na verdade eles avaliam que a área de capacitação não deve pensar se o curso deve ser feito ou não. Quem é o gestor, quem é que manda, são eles. Então ele acha que a gente só faz o despacho e encaminha. A visão que eles têm um pouco da área de capacitação é essa. Que ela só está ali para executar. (Gestor, Org. 08)

É a cultura da <organização>. A cultura de que capacitação não é prioridade. <...> Hoje nós somos, digamos assim, meros “tramitadores” de processo. Nos somos uma área pela qual o processo passa. (Coordenador, Org. 07)

Como contraponto aos casos apresentados, observa-se que há organizações em que, apesar do baixo nível hierárquico da unidade de gestão de pessoas, os entrevistados percebem possuir certo grau de autonomia.

É pouca interferência. Estando dentro dos conformes e tudo, não tem problema. Nesse ponto a gente tem bastante autonomia. <...> a gente propõe e aí é aceito é tranqüilo (Gestor, Org. 09)

Com a nossa <unidade superior 01> a gente não tem tido muita dificuldade não. O que a gente propõe tem sido encaminhado. Não é uma administração da negação, assim quer bloqueia que dificulta. A <unidade superior 01> homologa, vai homologando aceitando, é um papel cartorial vamos dizer assim, não impõe resistência não, ou seja, temos autonomia. (Coordenador, Org. 04)

A princípio, portanto, a posição hierárquica isoladamente não explica diretamente a percepção de autonomia. A conclusão a partir do relato dos entrevistados pode ser validada pela comparação entre a posição hierárquica das unidades na organização e sua percepção de

autonomia real. Na Figura 17 abaixo, a posição hierárquica é representada como “Alta” para as unidades vinculadas diretamente à cúpula (Org. 03, 05), “Intermediária” para estruturas com uma unidade superior entre a cúpula e a unidade de gestão de pessoas (Org. 11, 12, 13, 08, 09, 16) e baixa para aquelas subordinadas a duas unidades superiores e a cúpula (Org. 01, 02, 04, 06, 07, 10, 14, 15). A autonomia real é definida com base nos parâmetros previamente especificados, sendo as organizações ordenadas conforme o nível de autonomia percebido.

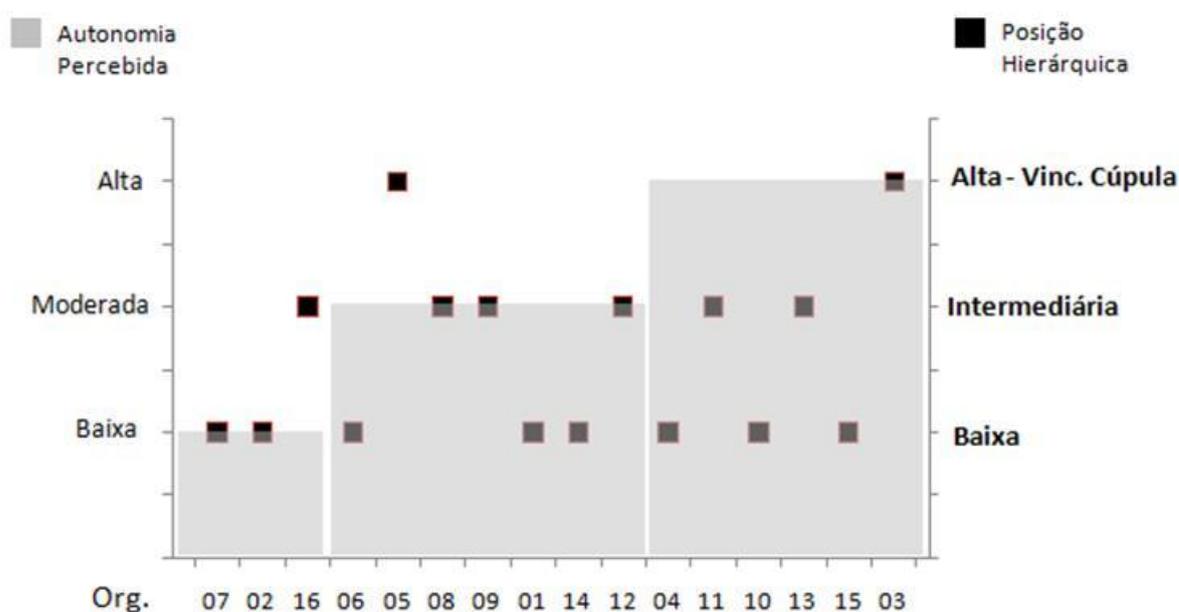


Figura 17: Relação entre autonomia percebida e a posição hierárquica de unidades de gestão de pessoas.

Demonstra-se, portanto que há unidades que percebem alta autonomia, mesmo possuindo baixas posições na hierarquia. Não se evidencia assim uma associação direta entre a posição hierárquica e a percepção de maior autonomia. Os relatos apontam, na realidade, evidências de maior relação de fatores de natureza informal com a autonomia percebida.

Os entrevistados mencionam, por exemplo, a postura das unidades hierárquicas, que pode ser de apoio ou restrição às decisões da unidade de capacitação, sendo essa postura associado à percepção de maior ou menor autonomia. A Org. 05, que possui vinculação direta com a cúpula, atesta esse condicionamento da percepção de autonomia ao perfil de atuação da hierarquia.

Depende do perfil da <cúpula>. Hoje eu estou em um “mar de rosas”, porque eu estou com um <dirigente máximo> que é super lúcido. Então assim fica fácil. Mas eu já tive um <dirigente máximo> aqui que eu penava. Então está muito bom assim. Eu trabalho aqui muito no sentido de só propor e o <dirigente máximo> não me segura em nada. Mas, quando chega lá na

reunião do <conselho de gestão> aí ele não decide sozinho, é uma decisão colegiada. Então, às vezes ele aprova comigo e os outros <dirigentes> não aprovam. Aí tem isso, trabalhar com órgão colegiado tem disso. (Gestor, Org. 05)

Nesse sentido, a percepção de autonomia se relacionará antes à visão que as unidades superiores possuem da unidade de capacitação, do que à sua posição hierárquica. As unidades superiores podem atuar por meio do apoio e respaldo às decisões da unidade de GP, ou possuir uma atuação interventiva ou mesmo, ausente. Assim, existência de apoio hierárquico se estabelece como uma variável subjacente ao processo de formação da autonomia.

Outro aspecto que se relaciona à posição hierárquica é a inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas. Segundo os entrevistados, a vinculação direta com a cúpula favorece a consideração da capacitação em decisões estratégicas na organização. Se considerarmos os preceitos teóricos de hierarquização de objetivos organizacionais (SCOTT, 2003), é plausível que a posição hierárquica da unidade de gestão de pessoas (ou da unidade de capacitação apenas) seja indicativa de maior atribuição de importância à atividade. A vinculação direta com a cúpula, a qual centraliza decisões sobre a atividade (como se observa nas Org. 03 e 05) implica, teoricamente, na consideração dessa atividade no nível estratégico. Conforme relatos das Org. 03 e 05, a vinculação direta à cúpula permitiu a apreciação do papel da capacitação na organização e a integração da atividade ao processo de deliberação estratégica.

<...> hoje eu tenho uma diretoria que, para você ter uma idéia, o RH está com duas iniciativas no planejamento estratégico. Isso é a coisa mais difícil do mundo. O RH diretamente lá em cima. Mas é o perfil dessa diretoria que é assim.<...> Eles estão sensíveis à gestão de pessoas. (Gestor, Org. 05)

Como as nossas metodologias elas estão sempre alinhadas ao planejamento o RH é chamado a participar. Nós fazemos parte das reuniões de gestão, todos os meses nós participamos, praticamente, com toda a <cúpula> e todo o corpo gerencial e sempre nós temos um espaço para a fala do RH. (Gestor, Org. 03)

Os relatos evidenciam que, nessas organizações, a vinculação direta com a cúpula é acompanhada de uma postura de suporte dos dirigentes em lugar do controle direto e restritivo sobre a unidade de capacitação. Ressalte-se, no entanto, que a posição hierárquica e o fornecimento de apoio pelas unidades superiores se referem a variáveis distintas, mas que, nessas organizações, ocorrem conjuntamente de forma a permitir o grau de inserção e autonomia observado em seus relatos.

Logo, as demais organizações vinculadas à hierarquia intermediária podem obter o apoio dos superiores hierárquicos e, conseqüentemente, expressar maior percepção de autonomia. Essas unidades, porém, não reportam estarem inseridas estrategicamente.

<...> de maneira geral é uma autonomia boa. Mas, ela não tem essa força política que poderia ter, de em uma reunião estratégica chamar o RH. Então ali dentro do “quintal”, vai tranquilo. Mas também não passa muito disso. Não é um poder assim forte de poder influenciar a <organização> como um todo. (Coordenador, Org. 04)

Assim, é importante estabelecer a distinção entre autonomia e inserção estratégica. A percepção de autonomia pelas unidades de gestão de pessoas, nesses casos, se relaciona à atuação da hierarquia superior, consistindo em um processo de natureza informal na organização. Uma vez que não há autonomia formal alocada à unidade de gestão de pessoas, as unidades percebem maior autonomia quanto maior o respaldo e apoio às suas decisões, obtidos junto à hierarquia superior, gerando uma forma indireta de influência em decisões de capacitação por meios informais.

No entanto, para uma efetiva inserção estratégica, a maior relevância recai sobre a forma de atuação da cúpula, e não da hierarquia superior, em relação à capacitação. A unidade de gestão de pessoas, ao estar mais próxima à cúpula na hierarquia, tem maiores condições de obter influência junto aos dirigentes organizacionais, obtendo o seu apoio e adquirindo o acesso às decisões estratégicas.

As demais organizações (além das Org. 03 e 05), as quais não possuem vinculação direta com a cúpula, se alinham em torno da percepção de que a distância da unidade de GP em relação às decisões estratégicas torna a capacitação uma atividade menos relevante na organização. Conseqüentemente, a unidade não possui acesso a reuniões ou mesmo informações estratégicas que permitam à unidade alinhar suas atividades às necessidades da organização. Os entrevistados compreendem que a capacitação poderia ter melhor desempenho e importância na organização se tivessem acesso às prioridades estratégicas para capacitação na organização.

<...> a área de capacitação que a gente trabalha eu acho que a gente sofre muito porque a gente fica tentando adivinhar como atingir os objetivos estratégicos da <organização>. Eu acho que a nossa equipe poderia contribuir mais, e a gente não contribui porque nós não temos acesso à informação. <...> Por conta da forma como é administrado o órgão, a gente tem uma limitação de poder conversar de buscar informação. Se a gente tivesse mais acesso e se fosse mais interligado com a área de estratégia, eu acho que o nosso rendimento poderia ser muito melhor. (Funcionário, Org. 01)

A gente precisa trabalhar muito para destacar a área dentro dos órgãos públicos. Até porque a área de gestão de pessoas fica numa posição muito abaixo no nível hierárquico no organograma da instituição. Então só por estar em um nível já muito abaixo se torna muito difícil de você chegar lá no nível estratégico. E nos órgãos públicos, todas as áreas de GP são assim. Aqui na <organização> é do mesmo jeito. Então, ainda não se consegue dar uma visibilidade do tamanho que deveria ter. Se fala muito, todo mundo demanda essa área e acha importante dizer isso <...> mas, na hora de decidir a posição mais estratégica, a gente sempre fica mais abaixo. (Gestor, Org. 11)

Eu acho que para ter uma área estratégica, com ações mais proativas, acho que a área de capacitação tem que estar mais próxima da cúpula e com autonomia maior. (Coordenador, Org. 02)

Na própria <unidade de GP>, em geral, acho que não tem uma autonomia adequada, porque como eu disse, mais uma vez, a gente está colocado do lado dos “serviços gerais”. A gente é um dos aspectos da administração. A gente não é uma área estratégica. <...> a gente não é visto dessa forma. E daí isso prejudica muito a nossa autonomia. (Coordenador, Org. 06)

A posição hierárquica, enquanto elemento formal da organização tem a função de definir o grau de priorização dos objetivos de capacitação no contexto organizacional e a integração da atividade com decisões e informações estratégicas (Org. 01 e 11). Conseqüentemente, a unidade pode possuir ou não as informações necessárias para uma atuação proativa, com maior vinculação estratégica e autonomia para decidir as melhores formas de alcance de objetivos estratégicos (Org.02 e 06). Logo, a posição hierárquica mais próxima à cúpula pode favorecer a interlocução com os atores-chave da organização, que constituem o que Paauwe (2004) nomeia como coalizão dominante, na qual a unidade de gestão de pessoas busca se inserir como forma de obtenção de respaldo estratégico para suas decisões. Dessa forma, será analisada a inserção estratégica das unidades e sua relação com suas posições na estrutura hierárquica. Posteriormente será verificada de que forma ocorre a construção da autonomia em relação à hierarquia organizacional, visando à obtenção do apoio dos dirigentes como forma de ampliação informal da autonomia. Busca-se estabelecer um elo entre as duas variáveis: autonomia e perfil estratégico da capacitação.

4.2.2.3 Inserção estratégica formal da atividade de capacitação.

As teorias de referência sobre a gestão estratégica de pessoas, ao tratar da dimensão do processo decisório enfatizam que a participação da unidade de GP em decisões estratégicas pode ocorrer de forma direta ou indireta e possuir como base fontes de influência formal e informal (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995). A perspectiva formal-sinóptica enfatiza a participação da unidade em processos decisórios formais de planejamento, enquanto a segunda perspectiva de natureza informal enfatiza a inserção política e legitimidade da unidade no ambiente organizacional. Os dados referentes à presente seção de análise permitem averiguar a dimensão formal-sinóptica da inserção estratégica. As Figuras 14, 15 e 16, demonstram quais organizações possuem processos decisórios formalmente alocados à cúpula (Org. 03, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12) e em quais a cúpula centraliza a maior parte deles (03, 05, 07, 08, 11). Nessas organizações, a centralização na cúpula pode fornecer as condições para que esta, ao apreciar tais decisões, permita a participação da unidade de GP.

Cabe estabelecer um contraponto com a teoria, a qual define que a descentralização precede a autonomia de unidades organizacionais (BROCK, 2003). Como se observa na amostra forte centralização decisória, sem atribuição de autonomia formal às unidades, a percepção de autonomia destas se centrará na sua dimensão informal, referente às relações de natureza política entre a unidade de gestão de pessoas e atores organizacionais. No caso, o locus decisório para decisões de capacitação estabelecerá em quais instâncias as unidades de GP devem buscar maior inserção política para a transmissão de suas decisões e propostas em relação à própria atividade, no sentido de se obter o apoio formal aos seus objetivos. Quando essa interação ocorre no nível hierárquico máximo da organização, a unidade tem condições de obter respaldo estratégico às decisões de capacitação, vinculando toda a hierarquia e afetando diretamente a sua inserção estratégica. Sob tais premissas, serão descritos os tipos de inserção estratégica observadas nas organizações pesquisadas. Com base em Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000) as organizações serão classificadas sob diferentes formas de participação naquelas organizações onde exista o processo decisório estratégico sobre atividades de capacitação:

- 1) **Participação direta estratégica formal:** a unidade de gestão de pessoas participa formalmente de decisões sobre a formulação e implementação da estratégia organizacional desencadeando atividades estratégicas de capacitação.
- 2) **Participação direta de suporte formal:** a unidade de gestão de pessoas não participa da formulação da estratégia organizacional, porém participa formalmente das decisões sobre a etapa de implementação como unidade executora de projetos estratégicos de capacitação concebidos pela cúpula.
- 3) **Participação direta informal:** a unidade de gestão de pessoas não participa formalmente das decisões de formulação e implementação estratégica, porém possui influência sobre os tomadores de decisão que realizam o planejamento estratégico em arenas informais de decisão.
- 4) **Participação indireta informal:** a unidade de gestão de pessoas não participa formalmente das decisões de formulação e implementação, mas é requisitada a fornecer informações para consideração pelos tomadores de decisão relativos à capacitação na elaboração da estratégia.
- 5) **Ausência de Participação:** A organização formula políticas e diretrizes estratégicas de capacitação, porém a unidade de gestão de pessoas não possui qualquer capacidade de influência no processo decisório.
- 6) **Ausência de processo decisório estratégico:** A organização não realiza planejamento estratégico ou não aborda em seu plano aspectos relacionados a capacitação.

As duas formas diretas de participação (1 e 2) tipificam o modelo clássico de inserção estratégica, referente aos pressupostos racionalistas prevalentes nas teorias de gestão estratégica de pessoas em que assuntos de gestão de pessoas são reconhecidos como relevantes para a estratégia organizacional (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; BROCKBANK; ULRICH, 2005; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995; GOLDEN; RAMANUJAM, 1985 apud PAAUWE; BOON, 2009; GRATTON 1999; WRIGHT; McMAHAN, 1992; WRIGHT; SNELL, 1998). A participação direta informal (3), Segundo Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000) tem como base a perspectiva informal-incremental

sendo baseada em processos informais de inserção como a negociação (TRUSS, 2003), integração política (DRORY; VIGODA-GADOT, 2010; BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000) e a construção da legitimidade da atividade de capacitação junto à cúpula (BRANDL; POHLER, 2010; FERRIS et al, 2007). A participação indireta e informal (4) refere-se a participações assistemáticas em que, por exemplo, a cúpula solicita à unidade de gestão de pessoas para que apresente informações sobre a capacitação, para suporte às suas decisões. Esse tipo de participação depende da atribuição de maior ou menor grau de importância à função de GP na organização (SHEEHAN, 2005; BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). Por fim, a unidade pode estar politicamente isolada, de forma que não possui acesso direto ou indireto ao processo decisório estratégico formal (5), dado que ele exista.

Tendo em vista o pressuposto racionalista subjacente à inserção formal, serão analisados aspectos formais, tais como a posição hierárquica das unidades, devido à sua mencionada relevância para inserção estratégica dessas. Além da posição hierárquica, se considera a existência ou não de um planejamento estratégico formal na organização. O planejamento existente pode abordar ou não questões acerca da capacitação, denotando a sua caracterização como processo estratégico. A ausência de planos estratégicos ou que abordem questões de capacitação (6) demonstra que não há processo ou estrutura formal para a inserção da capacitação na cúpula. Por fim são analisadas as percepções de autonomia, conforme proposto para a verificação da associação entre os aspectos formais propostos e a variável central do estudo. Nesse sentido os dados que relacionam tais aspectos formais, o tipo de participação estratégica da unidade de gestão de pessoas e a autonomia percebida estão relacionados no Quadro 21, explanado detalhadamente a seguir.

O posicionamento hierárquico foi definido com base no número de unidades superiores acima da unidade de gestão de pessoas, considerada a cúpula, a unidade superior 01 e a unidade superior 02, variando, portanto entre 01 (subordinação à cúpula), 02 (subordinação a uma unidade superior e cúpula) e 03 (subordinação a duas unidades superiores e cúpula). O planejamento estratégico formal foi sinalizado como existente (“SIM”) ou não (“X”). São consideradas também quais as categorias decisórias (expressas nas siglas propostas: “Plan., Exec., Incent.”) que são centralizadas pelas cúpulas e em quais organizações não existe envolvimento formal da cúpula na capacitação. Por fim, a forma de participação da unidade no planejamento estratégico foi indicada, conforme os seis tipos anteriormente propostos, por meio dos termos: “Direta” para o tipo (1), “Suporte” para o tipo (2), “Indireta Formal” para o tipo (3), “Indireta informal” para o tipos (4) “Ausência” para o

tipo (5); e “(X)” para o tipo (6) referente àquelas organizações onde a capacitação não é tratada no planejamento estratégico sob qualquer forma, seja por meio de diretrizes gerais ou objetivos específicos. Os dados são ordenados conforme a posição hierárquica das unidades para verificação da sua atestada relação com a inserção estratégica, conforme opinião dos entrevistados.

Org.	Posição Hierárquica	Existência de Planejamento Estratégico	Decisões Centralizadas na Cúpula.	Participação no Planejamento Estratégico	Autonomia Percebida
3	01	SIM	Plan. – Exec. – Incent.	(1) Direta	Alta
5	01	SIM	Plan. – Exec. – Incent.	(3) Direta Informal	Moderada
8	02	SIM	Plan. – Exec. – Incent.	(2) Suporte	Moderada
11	02	SIM	Plan. – Exec.	(2) Suporte	Alta
12	02	SIM	Plan.	(5) Ausência	Moderada
16	02	SIM	-	(5) Ausência	Baixa
9	02	SIM	Incent.	X	Moderada
13	02	SIM	-	X	Alta
01	03	SIM	-	(4) Indireta Informal	Moderada
02	03	X	-	X	Baixa
04	03	X	-	X	Alta
06	03	X	Incent.	X	Moderada
07	03	X	Plan. – Exec. – Incent.	X	Baixa
10	03	X	Plan.	X	Alta
14	03	SIM	-	(5) Ausência	Moderada
15	03	SIM	-	(4) Indireta Informal	Alta

Quadro 21: Fatores formais de inserção estratégica e autonomia percebida.

Sob uma perspectiva racionalista e assumindo seus pressupostos, os dados demonstram que, nas organizações pesquisadas, a aproximação de um cenário em que haja um perfil estratégico, com a participação da unidade de gestão de pessoas em decisões estratégicas de capacitação (Tipos 01 e 02 das Org. 03, 05, 08 e 11), é proporcionado conforme: 1) a maior proximidade hierárquica à cúpula organizacional, 2) a maior

centralização de decisões de capacitação por essa instância máxima, 3) a previsão de questões de capacitação no plano estratégico e, naturalmente 4) à existência de um processo formal de planejamento. Tais características estão relacionadas, na amostra, à maior participação da unidade de gestão de pessoas no planejamento estratégico e possuem como base o paradigma racionalista de elaboração estratégica. Não obstante, a autonomia percebida verifica-se entre alta e moderada entre as unidades inseridas estrategicamente, havendo unidades com alta autonomia e que não participam do planejamento estratégico, ou sequer o possuem na organização.

Em princípio, as organizações que não possuem um planejamento estratégico (Org. 02, 04, 06 e 07) não possuem os meios para atuarem diretamente nas decisões estratégicas da organização. Dentre aquelas que possuem tal planejamento há aquelas em que este não aborda questões de capacitação sob qualquer forma (Org. 09 e 13), constituindo-se, ainda assim, em uma ausência de meios formais de inserção.

Seguidamente, restam as demais organizações em que existem questões de capacitação e desenvolvimento de pessoas previstas no planejamento estratégico, ainda que de forma pouco específica. Nota-se, no entanto, que parte dessas organizações (Org. 01, 14, 15, 16) além de serem em sua maioria bastante verticalizadas, não possui decisões de capacitação alocadas à cúpula, de forma que esta não se envolve nos processos cotidianos de planejamento e execução de ações de treinamento. Nessas organizações, as unidades de capacitação não possuem acesso direto ao planejamento estratégico (Tipo 5 das Org. 14, 16) ou terão como papel o fornecimento eventual de informações (Tipo 4) para a elaboração estratégica realizada pela cúpula ou hierarquia superior (Org. 01, 15). Os relatos seguintes exemplificam em que sentido se dá nas organizações a participação indireta informal (tipo 4) da unidade de gestão de pessoas.

A gente participou em um momento maior, com mais representantes no qual eles desceram até uma representação do <nosso nível hierárquico>. E aí nós fomos chamados. Aí a gente colocou lá todas as coisas que a gente achava que eram importantes. <...> <A nossa participação> é nesse nível, quando solicitam algumas informações.<...> A área administrativa, principalmente a gestão de pessoas sempre foi muito assim, né? “Ah, deixa mais para execução”. Sempre, acho até que é uma mudança de cultura que não é de uma hora para outra que vai acontecer, mas que a gente está tentando mudar um pouco essa visão, tentando se tornar um pouco mais estratégico e sempre que pode a gente vai se inserindo nas discussões das outras áreas. (Gestor, Org. 15)

<Houve participação> da área na atividade dela sim. Num certo momento que teve as discussões a gente participou, nas reuniões de definição dessas ações para atingir um objetivo. Tem as atividades que são inerentes à parte administrativa e no que é de capacitação a gente entrou. (Gestor, Org. 01)

Observa-se que há uma participação limitada das unidades de gestão de pessoas no planejamento estratégico. A unidade fornece os insumos para a elaboração de novas diretrizes que deverão ser executadas dentro do ciclo de planejamento estratégico seguinte. Posteriormente a unidade não figura de maneira permanente em processos de deliberação estratégica. O acompanhamento de suas ações é feita mediante a prestação de informações periódicas acerca de projetos nos quais estão implicadas.

O grupo restante corresponde às Org. 03, 05, 08, 11 e 12 e se caracteriza pela presença de questões de capacitação nos seus planejamentos estratégicos, mas que se distinguem pela centralização formal pela cúpula das decisões nessa atividade. Nota-se que essas unidades não percebem baixos níveis de autonomia e que as decisões alocadas à cúpula envolvem pelo menos o Planejamento da capacitação, o que pode atestar pela maior importância da centralização dessa atividade como forma de se garantir a vinculação dos planos da capacitação às estratégias organizacionais e concessão de autonomia para sua realização posterior.

A Org. 12 se enquadra na mesma situação das Org. 14 e 16, em que não existe participação da unidade de capacitação ou GP no planejamento estratégico. No caso, a Org. 12 explica que o plano estratégico é muito recente e que atualmente não gera nenhum efeito em suas atividades, embora os planos de capacitação sejam ratificados pela cúpula e o desenvolvimento de pessoas esteja previsto como diretriz estratégica na organização.

As demais organizações (Org. 03, 05, 08 e 11) são as únicas que possuem alguma forma de acesso ao planejamento estratégico formal da organização. Nota-se que as organizações que possuem vinculação direta com a cúpula possuirão capacidade de influência direta (Org. 03) e indireta (Org. 05) no planejamento estratégico, enquanto as demais possuem uma atuação focada no suporte à implementação estratégica. Os relatos exemplificam como ocorrem os tipos identificados de participação.

<...> nós fazemos parte das reuniões de gestão. Todos os meses nós participamos praticamente, com a <cúpula> e todo o corpo gerencial e sempre nós temos um espaço para a fala do RH. Sempre tem questões em que o RH é colocado ali para responder, para levar informações, é demandado, então o RH tem um papel importante. E todas as pessoas, da <cúpula>, dos servidores, nos buscam. (Gestor, Org. 03)

Se você quer que alguma coisa seja aprovada e acha que é difícil, você tem que ir em cada <dirigente>. E ficar lá conversando. Porque? Porque na hora eu não voto. Então se na hora você consegue convencer <a maioria>, fica tranquilo que vai sair. <...> Quando é um projeto que o RH acha que é importante, eu sento com cada um antes da reunião. Porque se eu mandar só

o projeto para eles e eles abrem aquilo na hora da reunião, minha chance de não ter aprovação é muito grande. (Gestor, Org. 05)

Nota-se a utilização de diferentes estratégias pelas unidades de capacitação de influência sobre a coalizão dominante na organização reproduzindo com certa similaridade os tipos de participação previstos por Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000). Enquanto a participação direta envolve a presença na elaboração estratégica, a participação indireta se baseia na influência informal sobre a coalizão dominante da organização.

As Org. 08 e 11 possuem outro tipo previsto de participação, caracterizada como o fornecimento de suporte à implementação estratégica. Nesse caso, as unidades não possuem capacidade de influenciar diretamente a formulação de estratégias, mas participam de reuniões periódicas para planejamento e acompanhamento da implementação das políticas previamente estabelecidas.

A parte de RH nas reuniões de acompanhamento do planejamento é vinculada puramente com a área de desenvolvimento. <...>.Então tudo que tem no planejamento da <organização> para a área de RH é da área de capacitação. São capacitações, seminários que precisa, se vai fazer isso vai precisar daquilo. Então todas aquelas ações que tem lá, que demandam uma capacitação a área de RH entra lá. (Gestor, Org. 11)

Apesar do acesso às arenas decisórias, as unidades tendem a criticar essa limitação ao papel executor da unidade. A percepção de autonomia moderada pode ser indicativa de que tal vinculação não proporcionou o espaço decisório adequado à unidade. O entrevistado da Org. 11 julga que a unidade ainda não possui um papel plenamente estratégico, em razão de não atuar na formulação estratégica, mas apenas na execução das políticas já estabelecidas.

É porque a área <RH> entra na hora de executar. Nós planejamos lá e identificamos a necessidade de fazer tantos seminários para uma determinada área finalística <...>. Então a área de RH entra na hora de executar esses seminários. Ela planejou lá na hora de definir, tudo bem. Mas é tido como uma atividade meio mesmo. Capacitar lá e executar aquele seminário é uma atividade meio. (Gestor, Org. 11)

A Org. 08 expressa que possui espaço para decisão e proposição nas reuniões estratégicas, mas que se encontra em um período de transição, em que a unidade ainda possui um papel predominantemente operacional na organização.

Apesar da gente estar sendo cobrado que tem que ser estratégico, que tem que pensar no futuro, o mais importante é que a forma de trabalhar na <organização> é “apagar incêndio”. Tem que fazer aquilo e tem que fazer independente de ter sido planejado ou não. Tem que fazer. Então, o papel da capacitação acho que está bem assim uma coisa bem burocrática. “Faça, apague incêndio e vamos lá”. E deixa para pensar depois. (Gestor, Org. 08)

Alguns entrevistados avaliam que a valorização da gestão de pessoas, enquanto processo estratégico se consubstancia em um discurso, não havendo mudança efetiva no papel da unidade.

Acho que se criou uma obrigatoriedade de que tem que ser estratégico e tal, mas no fundo, no fundo não tem como mudar as coisas. Não tem como ser estratégico, tem que ser RH departamento de pessoal, e o MPOG sabe disso. (Coordenador, Org. 08)

Nesse sentido, a participação das unidades de gestão de pessoas em arenas estratégicas formais pode ser meramente simbólica (SHEEHAN, 2005; LEGGE; 2005). Na medida em que atores organizacionais estabelecem unilateralmente objetivos e metas que julgam adequados para a gestão de pessoas em suas organizações, a unidade ainda permanece vinculada a um papel funcional de execução de demandas. O papel de suporte reservado às Org. 08 e 11 pode embutir tais previsões teóricas, o que, de certa forma é corroborado pela opinião dos entrevistados e pelo nível moderado de autonomia atribuído. Ambos os gestores das Org. 08 e 11 percebem limitações ao papel estratégico de suas unidades de capacitação e expressam a necessidade de vinculação direta à cúpula como prerrogativa para o desempenho de um papel mais relevante na formulação estratégica. Ou seja, as unidades têm como objetivo a transição de um papel de suporte para aquele de participação formal na formulação estratégica, sendo o posicionamento das suas unidades na estrutura o principal fator restritivo percebido.

<...> você não consegue mudar o seu nível de autonomia no RH, de sair daqui dessa área mais meio para o nível mais estratégico. Até porque nos órgãos públicos isso já vem definido institucionalmente. Para fugir disso você tem que extrapolar o entendimento da área de RH. <...> Para mim a área de RH para ser estratégica ela tinha que estar vinculada a uma <unidade superior>, que não seja da área burocrática, que conduz a gestão, a administração. Devia ser em um nível mais estratégico dentro da estrutura de poder decisório. (Gestor, Org. 11)

A nossa proposta é uma área de capacitação como uma área mais de educação, de formação, de desenvolvimento. Então quando a gente começar, a gente está caminhando para isso, aí vai haver um conflito, porque não vai ser compatível. Aí a gente vai ter que ter uma vinculação mais direta com a parte estratégica da instituição. Eu vejo que essa é uma tendência. (Gestor, Org. 08)

Os relatos demonstram, portanto, que as unidades julgam que a maior proximidade com a cúpula favoreceria o melhor desempenho de suas unidades e de um papel mais estratégico na organização. Retomando a relação proposta entre inserção estratégica e

autonomia meso-organizacional de unidades de capacitação, é possível que a inserção estratégica em suas variadas formas observadas nas organizações forneça respaldo para as decisões da unidade, mas que seja dependente do apoio hierárquico para as decisões de capacitação. Observou-se que, com exceção à Org. 03, muitas unidades possuem certa vinculação estratégica, porém estão associadas a um papel funcional na organização, atuando de forma ainda reativa, mesmo que em atendimento às diretrizes estratégicas estabelecidas pela cúpula.

Conforme mencionado, diante da forte centralização decisória, as unidades de gestão de pessoas buscam a interlocução com os dirigentes organizacionais como forma de se obter o respaldo para os seus objetivos e construção de consenso acerca do papel da atividade de capacitação na organização. Nesse sentido, as unidades buscam estratégias de ampliação da sua autonomia que, formalmente, é bastante restrita. Tais estratégias buscam o acesso à tomada de decisão nas unidades superiores, com vistas à maior efetividade da inserção estratégica da unidade, permitindo a modificação do caráter funcional e reativo da capacitação para um modelo que se aproxime daqueles previstos pelas teorias de gestão estratégica de pessoas: proativo e orientado por uma estratégia própria de desenvolvimento de pessoas alinhada aos objetivos organizacionais.

Conclui-se esta seção estabelecendo-se que os dados permitem avançar teoricamente em uma importante lacuna das teorias de gestão estratégica. Os fatores indicados como condicionantes formais para a inserção estratégica indicam que há respaldo empírico para a perspectiva racionalista de elaboração estratégica. A inserção das unidades de gestão de pessoas no processo de elaboração estratégica se relaciona a aspectos como sua posição hierárquica, envolvimento da cúpula e a existência de um plano estratégico que aborda o desenvolvimento de pessoas.

No entanto, consoante previsões teóricas, principalmente aquelas trazidas por Legge (2005), a perspectiva racional que fundamenta os modelos estratégicos de gestão de pessoas, ao partir de pressupostos racionalistas, não são capazes de explicar a dinâmica social e política que subjaz aos processos estratégicos. Conforme observado, há organizações que possuem inserção estratégica dentro dos pressupostos teóricos clássicos, mas que reportam não perceberem alta autonomia e capacidade de atuar estrategicamente. Dentre as restrições apontadas pelas unidades, há aquelas de natureza informal, associada à cultura organizacional, por exemplo, mas, principalmente, à visão que as unidades superiores possuem acerca do papel da capacitação na organização. Brandl e Pohler (2010) demonstram que o desenvolvimento de uma abordagem estratégica para gestão de pessoas, pode depender em

grande medida do conhecimento e concepções de gestão de pessoas que a cúpula organizacional possui, influenciando no seu apoio de iniciativas mais alinhadas a tais modelos estratégicos. Nesse sentido, a próxima seção abordará os aspectos informais que permeiam a percepção de autonomia das unidades de gestão de pessoas e a sua maior efetividade para atuação estratégica na organização.

4.2.3 Autonomia informal e gestão estratégica de pessoas.

A presente seção tem como objetivo evidenciar uma importante lacuna nas teorias estratégicas de gestão de pessoas. Conforme Colbert (2004) e Paauwe (2004) não existem teorias que demonstrem como ocorre a transição entre os papéis funcional e estratégico da atividade de gestão de pessoas. Tal perspectiva se refere à dimensão do “processo” proposta por Paauwe (2004) referente à descrição de como a função de RH está envolvida no processo de formulação estratégica. A seção anterior clarificou os elementos formais presentes na inserção estratégica da unidade, mas ainda restaram lacunas referente à organizações que parecem estar simbolicamente envolvidas no plano estratégico. Na presente seção serão analisados os elementos informais de construção da autonomia que podem explicar melhor a percepção de autonomia das unidades de gestão de pessoas para a tomada de decisões em atividades de capacitação.

Conforme relatado na seção anterior, evidenciou-se que as unidades de gestão de pessoas não possuem autoridade formal sobre seus processos e dependem da concepção de gestão de pessoas possuída pela cúpula e atores organizacionais, como elemento fundamental para a legitimação de um papel estratégico na organização. Segundo Ferris et al (2007) tal necessidade de legitimidade das atividades de gestão de pessoas se estende a toda a organização, na medida em que deve buscar a conciliação dos interesses da cúpula, gestores e servidores como forma de ampliar sua reputação e, conseqüentemente, sua autonomia,

As teorias de referência do presente estudo expunham críticas aos modelos de gestão estratégica nesse sentido, expondo a necessidade de teorias mais adequadas à explicação de como as unidades de gestão de pessoas operam sua inserção nas arenas decisórias da organização para a realização de uma transição entre um papel burocrático para um papel estratégico.

O conceito de autonomia informal, dessa forma, estabelece-se como uma variável que capta a dimensão das relações sociais (FERRIS et al, 2007) e políticas (DRORY; VIGODA-GADOT, 2010) que contribuem para o desempenho de uma função estratégica na organização. Sob uma perspectiva racionalista (e.g. GRATTON, 1999; GOLDEN; RAMANUJAM, 1990 apud PAAUWE, 2004), tais interações devem proporcionar a inserção estratégica formal da unidade, em que esta participa direta ou indiretamente do planejamento estratégico organizacional. No entanto, as perspectivas baseadas em flexibilidade (WRIGHT; SNELL, 1998; TORRACO; SWANSON, 1995) e em modelos de decisão informal-incremental (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000) enfatizam a inserção da unidade de gestão de pessoas no cotidiano organizacional, nas decisões de gestores de linha e servidores sobre a utilização das atividades da unidade como forma de consecução de seus objetivos específicos e emergentes.

Para tanto, primeiramente são clarificados como ocorrem as relações entre as unidades superiores e a unidade de gestão de pessoas que caracterizam uma postura de apoio às suas decisões. Demonstra-se principalmente, como a rotatividade de gestores pode afetar o alinhamento hierárquico existente na organização e a importância da competência política da unidade de gestão de pessoas para a preservação de tal alinhamento, visando à obtenção de respaldo hierárquico para as suas decisões. Posteriormente, será demonstrado como a competência política junto a gestores e servidores também serve aos propósitos de obtenção de autonomia e inserção estratégica por meio da construção do consenso social na organização acerca da relevância da atividade de capacitação.

4.2.3.1 Interferência e apoio hierárquico.

Haja vista a atestada ausência de autonomia formal, as unidades dependem da hierarquia superior para o planejamento e execução de treinamentos. Nesse ponto, o locus decisório sobre atividades de capacitação, evidenciado nas Figuras 14, 15 e 16 servirá de referência para análise de como ocorre a relação informal entre as unidades de gestão de pessoas e a hierarquia superior e sua influência na autonomia percebida pelas unidades.

1) Decisões alocadas à Unidade Superior 01

Como caso inicial, toma-se como exemplo a Org. 04, a qual se destaca por possuir o lócus decisório completamente centralizado na unidade superior imediata (Superior 01). Na opinião dos entrevistados, a descentralização da atividade para esse nível se deve a uma baixa valorização das atividades de gestão de pessoas na alta hierarquia e na cúpula da organização. Tal percepção corrobora os resultados anteriores sobre as vantagens da centralização das decisões de capacitação na cúpula para a apreciação da importância e inserção estratégica dessa atividade.

“Nosso gestor da <unidade superior 02> tem uma cabeça muito voltada para as questões do setor de atuação da <organização>, propriamente dito. Geralmente, nos outros <órgãos da administração direta> essa <unidade superior 02> é mais para dentro, faz a gestão interna. Aqui é diferente. <...>. Então na nossa hierarquia, nosso peso mesmo é a <unidade superior 01>, que é onde a gente bate o martelo nas questões. Tudo passa por ele, ordenação de despesa, assinatura, homologação. <...> Protocolarmente a gente encaminha aí o nosso PAC para a <unidade superior 02> que dá um “OK” formal burocrático, mas que não demanda, não sai de lá nenhuma orientação em nenhum sentido.<...> A própria <unidade superior 01> por exemplo, às vezes a preocupação dele é outra, com TI <tecnologia da informação>, com outras coisas. O RH não está ali naquele nível de preocupação não (Coordenador, Org. 04).

Apesar da consideração de que a capacitação possui menor importância nas decisões organizacionais, a unidade de gestão de pessoas nessa organização percebe que possui alto nível de autonomia, em razão da isenção de intervenção pelos tomadores de decisão. Assim, a percepção de autonomia pode estar presente independente da inserção estratégica.

Comparativamente, na Org. 01 o lócus decisório também se encontra na unidade superior imediata. Porém, as decisões de capacitação também são descentralizadas para um Comitê de Capacitação, o qual avalia as decisões relativas a incentivos e ratifica o planejamento de capacitação de maneira coletiva. O planejamento é submetido posteriormente apenas para a aprovação pela mencionada unidade superior imediata.

Em tese, a existência do comitê tornaria o processo de planejamento da capacitação mais pluralista, protegendo a unidade de GP de interferências unilaterais de seu superior imediato devido ao equilíbrio de decisões com os gestores do comitê. No entanto, a unidade relata perceber baixa autonomia em relação à unidade superior imediata.

Na <unidade superior 02> não chega essa rotina de contratação. Chega à <unidade superior 01>, <...> para ele poder autorizar a contratação. Está dentro da competência dele. Então é muito difícil. Porque aqui a gente não tem condição de decidir, a gente ouve a área, mas a gente ouve também o nosso superior. <...> Ele orienta, bate o martelo. (Coordenador, Org. 01)

A gente não tem autonomia. Tudo a gente tem que pedir autorização da <unidade superior 01>. <...> a gente não tem aquela liberdade de atuar. <...> Tudo a gente senta e conversa com ele. Então, no caso, é tudo em comum acordo, a gente senta lá e conversa com ele, faz as alegações, e ele decide se acata ou não. (Funcionário, Org. 01)

Assim, a existência do comitê parece não contribuir para a percepção de autonomia da unidade, sendo a relação com as unidades hierárquicas mais relevante para tanto. Tal hipótese pode ser verificada naqueles casos em que há competência decisória alocada ao comitê de capacitação.

2) Decisões de capacitação alocadas ao Comitê de Capacitação.

Na Org. 02 o lócus de decisão está no comitê de capacitação e é dada à unidade de capacitação autonomia para execução de treinamentos pré-aprovados no planejamento realizado por esse comitê. Não obstante, a realidade é que essa autonomia é apenas formal, sendo que de fato, a unidade sofre interferências cotidianas da hierarquia superior.

Mesmo que a gente planeje aqui os eventos de capacitação, esse evento para ocorrer depende do beneplácito da unidade interessada, ou da <unidade superior 02> <...>. Ou seja, então é uma ingerência total, eu trabalho em função das demandas e das determinações. (Gestor, Org. 02)

O comitê, no entanto trará outro tipo de efeito para as políticas de capacitação. Segundo um entrevistado, a criação de um comitê para tomada de decisão em relação à concessão de benefícios e apoio ao planejamento da capacitação promove a democratização do acesso às oportunidades de treinamento.

Um fator bem interessante desse comitê gestor é que eu fico deslumbrada com algo que eu gosto muito que é de promover a democratização do acesso. Então, antes quando um servidor qualquer pedia uma pós-graduação, ela era barrada e não era escutado, ele recebia um “não”. Agora hoje ele não pode receber uma “não” só porque alguém quis negar. Vai ter agora uma equipe que são representantes de todas as <unidades> do órgão, que vai ter que parar um dia para poder dar atenção para aquele pedido do servidor e se for negado vai ter que ter uma justificativa plausível. (Gestor, Org. 01)

Como contraponto aos benefícios trazidos pelo comitê, a Org. 06 relata como processos de concessão de incentivos à capacitação, quando fortemente centralizados, tornam-se suscetíveis à s critérios subjetivos ou políticos.

Os servidores pleiteiam aqui as suas coisas, fazem seus pedidos aqui. Uma vez que a gente observa o atendimento ao aspecto vinculado, a gente vai recomendar para superiores hierárquicos que decidam a favor dos servidores.

A gente depende muito do discricionário. E essa que é uma grande questão, que como a gente tem poucos servidores efetivos o <órgão> cria alguns empecilhos para poder ceder os servidores ou para liberá-los para uma capacitação mais longa. Sendo que existe a previsão legal para isso. E daí, muitas vezes na parte discricionária eles não liberam. E tem uma coisa também nisso, que tem muito critério político nessas decisões de liberação. Por exemplo, vêm pedidos análogos, só que acaba que resultam em decisões diferentes. Que tem um que o <gestor> foi lá e falou, e outro que não tinha ninguém que pudesse defender o ponto de vista dele e daí o pedido dele não foi atendido. (Coordenador, Org. 06)

Logo, o comitê favorece uma gestão com maior equilíbrio de interesses da capacitação. Mas, não promove, em princípio, a maior autonomia da unidade de capacitação, devido à permanência da interferência hierárquica. O que se observa, portanto, é que, independente da maior centralização com decisões unitaristas, ou maior descentralização com maior número de atores envolvidos em um comitê decisório, a percepção de autonomia das unidades se baseia principalmente na isenção de intervenções cotidianas em suas decisões pela hierarquia superior.

Temos nossa autonomia limitada. Eu diria que há uma excessiva subordinação hierárquica. Acho que é basicamente por isso. (Gestor, Org. 02)

A análise das organizações com alocação decisória à unidade superior 02 corrobora a constância das interferências hierárquicas na capacitação, com conseqüente percepção de baixa autonomia. Apesar da afirmação anteriormente analisada de que o lócus mais baixo de decisão associa-se à menor importância e inserção da unidade de capacitação nas decisões organizacionais, observou-se que mesmo o posicionamento do lócus decisório na “unidade superior 02” não será suficiente para promover a importância da atividade e autonomia da unidade de capacitação

3) Decisões de capacitação alocadas à Unidade Superior 02.

As Orgs. 06 e 14 que possuem o lócus decisório nesse nível reportam forte interferência da unidade correspondente.

Também vêm <interferências> das <unidades superiores 01 e 02>. Muitas vezes a gente acaba atendendo um ou outro pedido mesmo fora de prazo hábil, por pressão de hierarquia superior. <...>. A gente pega, rasga toda a nossa legislação e corre atrás de fazer isso. <...> Esse é um exemplo clássico. (Org. 06)

Atualmente a gente está com menos autonomia, apesar da visão da <unidade superior 02> que está com maior foco no desenvolvimento, eu acho que até

por isso. Porque eles querem mudar essa área de desenvolvimento, mas ao seu próprio modo. <...> é porque a <unidade superior 02> ela tem um *modus operandi* muito impositivo. E aí, com isso, acaba dando pouca margem para a continuidade do trabalho planejado. Então, são interferências fortes e assim, de formas bem autocráticas. (Coordenador, Org. 14)

Por fim, o lócus decisório alocado à cúpula já adquire maior relevância. A análise do processo formal-sinóptico de decisão demonstrou que a cúpula pode ter como prerrogativa a consideração da capacitação no processo de elaboração estratégica, de maneira a legitimar a importância da atividade na organização e fornecer respaldo estratégico às decisões da unidade de gestão de pessoas que, por força hierárquica, é transmitida entre as demais unidades superiores.

4) Decisões de capacitação alocadas à cúpula.

A Org. 10, apesar de seu alto grau de verticalização relata perceber benefícios na centralização pela cúpula de decisões relativas ao planejamento da capacitação, expressando como consequência a valorização da atividade na organização.

Eu acho que a <organização> está muito voltada para capacitação, por conta da <cúpula>. Ela tem um envolvimento muito grande, ela acredita, ela quer que aconteçam algumas coisas<...>. Ela incentiva muito. Então se a cúpula acredita na capacitação é muito mais fácil a gente trabalhar. Eles estão querendo exatamente o que a gente quer fazer. Porque às vezes a gente está querendo, mas eles não querem, então a gente não consegue fazer nada. Hoje eu acho que a gente fala mais ou menos a mesma língua. <...> Eu acredito que seja isso, o apoio que a gente hoje tem da hierarquia. (Coordenador, Org. 10)

Por outro lado, na organização 06 apenas as decisões para concessão de incentivos de capacitação são centralizadas pela cúpula. Como demonstrado no relato anterior dessa organização, tal configuração da centralização se justifica pela orientação organizacional de tradicionalmente conter a concessão dos incentivos de capacitação aos servidores, como licenças e afastamentos, sendo percebida como uma centralização coercitiva.

Nesses casos de licença capacitação, por exemplo, é o dirigente máximo do órgão que decide isso. A gente já pediu assim que <...> tem muitas coisas que são burocráticas. Será que a <cúpula> não podia fazer uma portaria delegando competência para a <unidade superior>?. Não. A <cúpula> é ultra-controladora, ultra-centralizadora. (Coordenador, Org. 06)

O relato da Org. 10 estabelece uma forma de participação da cúpula nas decisões de capacitação que vem como contraponto à participação relatada pela Org. 06. Enquanto a Org.

06 relata uma participação restritiva da cúpula, a Org. 10 relata uma participação voltada para o suporte e alinhamento de diretrizes. Note-se que a centralização operada na Org. 06 é de natureza procedimental (sobre Incentivos) enquanto que na Org. 10 é de natureza diretiva (sobre o planejamento de capacitação).

Nas organizações em que o principal tomador de decisão formal é a cúpula organizacional, repete-se a diferenciação entre uma postura de apoio e restrição assumida por essa instância decisória. A Org. 07 relata não receber apoio hierárquico para a realização de treinamentos e melhorias em processos de capacitação, de forma que não conta com o respaldo da cúpula quando da realização de suas atividades de treinamento.

Eu acho que falta um apoio. <...> para implementar mesmo a gente fica meio travado. Então aqui a gente tem que conquistar as áreas, enviar nossas ideias, para que eles nos apoiem.

<...>

Precisa de mais autonomia. Até que ter liberdade para fazer, para criar e apresentar a gente tem. Mas não tem um poder assim, para implementar. Tem coisas que a gente solta assim, e lá na ponta eles falam assim: “Só faço se vier do Diretor Geral”. Então é bem complicado. (Gestor, Org. 07)

Já a Org. 08 demonstra que a subordinação a uma unidade superior intermediária gera dificuldades para apreciação de suas propostas pela cúpula, além de receber demandas das unidades superiores de maneira impositiva, sem possibilidade de participação na capacitação nessas decisões.

Tudo é vinculado à <unidade superior 01>, o que eles acham. <...> Você tem que convencê-los. <...> Mas, algumas coisas que chegam assim para você fazer sem nem poder ser apreciado por nós, por não acharem necessário, isso acontece muito. Então acho que a autonomia é muito baixa para a gente, na área de capacitação. Não é que eu não queria ser questionado em nada. Não, eu quero ser questionado, mas também eu quero que o que eu mande lá seja visualizado, eu quero que seja lido, analisado quero que pelo menos tenha atenção. Então é isso, autonomia fraca. (Coordenador, Org. 08)

Por outro lado, conforme já demonstrado anteriormente, há organizações em que a postura da cúpula se caracteriza como o fornecimento de apoio às decisões da unidade de capacitação (Org. 03 e 05). Além disso, diferente da Org. 08, as organizações são vinculadas diretamente à cúpula e reportam maior espaço de participação em decisões acerca da capacitação.

Aqui não funciona, por exemplo, com uma <cúpula> que está distante da execução e pensando em políticas para que a gente possa implementar. Nós mesmos pensamos as políticas e nós mesmos as implementamos. (Coordenador, Org. 03)

<...> A <cúpula> é quem decide. Eles têm respeitado muito as nossas opiniões. Porque antes a <cúpula> anterior decidia e não queria nem saber o que a gente pensava. Essa <cúpula> não, só toma uma decisão se tiver um parecer nosso. Então já é interessante. Eu vejo assim, a voz e o espaço, eu vejo que a gente tem. (Coordenador, Org. 05)

Mesmo o caso da Org. 11 demonstra que, apesar da existência de uma unidade intermediária na hierarquia, ao considerar decisões de capacitação, a cúpula pode se posicionar de forma a fornecer respaldo para uma atuação mais autônoma da unidade. No caso, a unidade define suas diretrizes de capacitação, que são corroboradas pelos seus superiores.

As diretrizes de desenvolvimento a gente constrói aqui. É claro que a gente tem que submeter à aprovação da chefia. Eu não aprovo o plano de capacitação. Quem aprova é o <dirigente máximo>. (Gestor, Org. 11)

Com base nos dados apresentados, uma conclusão inicial da presente seção é de que em um cenário de baixa autonomia formal, o arranjo formal de distribuição de autoridade não se constitui em fator determinante para a autonomia percebida pelas unidades. A distribuição de autoridade, assim como posição hierárquica, são apenas condicionantes estruturais do seria o principal fator que se apresenta nos resultados, qual seja a postura da hierarquia em relação às decisões de capacitação. Aquelas unidades que percebem que há convalidação pela hierarquia de suas decisões e propostas, percebem que possuem maior autonomia do que aquelas que operam em ambientes em que a hierarquia decide de maneira unilateral. Nesse sentido, essa é precisamente a contribuição da análise da perspectiva informal-incremental do processo decisório. A dimensão informal da autonomia torna-se o determinante final para a percepção da autonomia real das unidades de capacitação, a despeito dos determinantes formais.

A centralização da autoridade formal, na medida em que não permite a alocação de poder decisório à unidade de GP, torna-a vulnerável às decisões da hierarquia, de forma que adquire relevância a isenção de interferências por parte desses atores e o alinhamento de suas decisões aos interesses gerenciais da unidade de gestão de pessoas.

Essa vulnerabilidade é agravada quando unidade de GP possui baixa posição hierárquica pelo maior número de atores que devem ser sensibilizados para convalidarem as decisões de capacitação, abstendo-se de intervir restritivamente. O relato da Org. 04 corrobora essa interpretação dos dados:

A nossa hierarquia superior aqui confia na gente. Então só tem, lógico, a questão formal do processo, de homologação <...>. Então faz parte, mas somos bastante privilegiados nesse caso. Nós temos bastante liberdade e

autonomia. <...> A nossa <unidade superior 01> aceita as nossas ideias, as nossas sugestões. A <unidade superior 02> também deixa bem a cargo e muitas vezes os assuntos que surgem lá em cima eles falam; “não, isso aí o RH decide”. Então a gente resolve tudo e coloca para apreciação deles. (Gestor, Org. 04)

Um importante aspecto levantado pelo coordenador da Org. 04 é o alinhamento não só das unidades hierárquicas com a unidade de capacitação, mas também entre si. O alinhamento é definido como contingente ao ambiente político da organização, demonstrando como o aspecto informal nesses casos sobrevém ao aspecto formal na organização, de maneira geral.

Depende muito do perfil político e estratégico de quem está sentado na cadeira no momento, que essa influencia pode ser um pouco mais ou um pouco menos. <A “cadeira”> do próprio gestor de RH, da <unidade superior 01> e até a <unidade superior 02>. E principalmente quando essa linha se comunica bem também, porque muitas vezes você tem aí uma <unidade superior 02> que está preocupado com outras coisas. Uma <unidade superior 01> com outras coisas. Os dois já não têm aquela comunicação. Porque é um indicado por um partido, outro por outro partido. Aí já dá para sentir que o clima de equipe, talvez não seja o mesmo. Então depende muito assim dessa linha de quem está no momento. Se é uma “conjunção astral” boa, então aí a capacitação tem um impulso. (Coordenador, Org. 04)

A unidade corrobora também a maior vulnerabilidade da autonomia diante de estruturas verticalizadas.

É porque você tem que vender o peixe para um, para vender para o outro, para vender para o outro. Às vezes é cansativo demais. Mas no geral, a gente tem ido, porque os degraus acima têm homologado, tem fluido. Não tem assim uma resistência uma dificuldade, uma política deliberada de criar situações de complicação. Não. (Gestor, Org. 04)

É precisamente nesse sentido que o fator institucional da rotatividade de gestores afeta a autonomia das unidades de capacitação. Na medida em que é preciso um alinhamento da hierarquia, que esteja voltado para a valorização e respaldo da unidade de capacitação, a alteração na estrutura afeta o alinhamento existente. Por sua vez, uma alteração reiterada, que configura a alta rotatividade gerencial que se observa em algumas organizações, inviabiliza a construção e permanência do alinhamento, visto que a unidade é vulnerável à entrada de novos gestores que não tenham conhecimento das políticas vigentes de capacitação ou possuam concepções divergentes sobre o modelo a ser adotado. Emerge também a potencialização do conflito entre gestores em decorrência de aspectos políticos inerentes aos processos de indicação para cargos em comissão. Gestores de orientação e filiação política

divergentes podem dificultar o alinhamento hierárquico para a melhor condução de políticas e decisões de capacitação.

Cabe mencionar que as unidades que atestam a existência de considerável conflito de alinhamento com a hierarquia (Org. 14 e 15) passaram por recentes mudanças de gestão, com a entrada de novos gestores por indicação e que, apesar de estarem voltados para o reconhecimento da capacitação como atividade relevante, trouxeram concepções sobre o processo que entraram em conflito com aquelas anteriormente praticadas.

A percepção de autonomia se relaciona à percepção de apoio das unidades superiores, referente ao respaldo das decisões da unidade de capacitação. A constatação da necessidade de apoio e alinhamento hierárquico para a percepção de autonomia pelas unidades permite definir com maior precisão para o presente estudo, em que consiste nas organizações públicas federais o apoio hierárquico.

Propõe-se dessa forma, como variável fundamental para a percepção de autonomia informal o conceito de apoio hierárquico definido como o compartilhamento de competência decisória. O compartilhamento da competência decisória refere-se à inclusão da unidade de capacitação no processo decisório do qual a unidade superior é titular. Nesse sentido, a unidade superior fornece indiretamente maior grau de autonomia de natureza informal à unidade de capacitação, inserindo-a nas decisões sobre suas atividades, em lugar de uma atuação unilateral, orientada para o controle. Para tanto estão implicados três aspectos que compõem um apoio hierárquico efetivo:

- **Alinhamento técnico:** a unidade superior possui conhecimento sobre as práticas, metodologias, trâmites de capacitação e está alinhada à unidade de gestão de pessoas acerca da adequação desses processos (BRANDL; POHLER, 2010).
- **Envolvimento formal:** a unidade superior possui participação em decisões formais de capacitação que são realizadas em alinhamento com a unidade de gestão de pessoas.
- **Envolvimento informal:** a unidade superior compartilha com a unidade de gestão de pessoas objetivos comuns em relação ao papel da capacitação na organização (BRANDL; POHLER, 2010).

O papel da capacitação pode ser compreendido como as funções às quais a unidade se presta para o atendimento de objetivos organizacionais, podendo possuir um papel operacional marginal ou um papel mais diretamente atrelado aos objetivos estratégicos da

organização. O apoio hierárquico intermediário pode fornecer a autonomia necessária à unidade em suas práticas cotidianas como o planejamento e a execução da capacitação. No entanto, com base nos resultados encontrados, para uma atuação estratégica da unidade de gestão de pessoas em atividades de capacitação, o apoio da cúpula é mais relevante. O apoio da cúpula, conforme estabelecido e previsto teoricamente (BRANDL; POHLER, 2010) permite o acesso às informações estratégicas e lega respaldo à atividade de capacitação em toda a organização.

Os três aspectos utilizados como forma de identificação do apoio formal possuem como base os relatos dos entrevistados com relação às dificuldades enfrentadas para obtenção de apoio dos gestores na organização. A ausência de conhecimento sobre as práticas de capacitação é tida como um dos fatores que resultam em interferências no processo de capacitação, mas principalmente na falta de inserção da unidade em processos decisórios, posto que os gestores desconhecem as atribuições da unidade.

Eu acredito que existe uma cúpula que não tem idéia do nosso passo a passo, do tempo que se leva para um processo caminhar. Então aparece uma capacitação que eles souberam, que passou por eles e que eles acham que é importante e eles querem que você faça de qualquer forma (Coordenador, Org. 10).

Há um desconhecimento pleno das chefias a respeito das atividades de RH, eles acham que se está fazendo a folha de pagamento então está “OK”. Não sabem que tem uma área de capacitação, de treinamento, muitos desconhecem completamente, é impressionante. (Coordenador, Org. 06)

A ausência de apoio informal é percebida principalmente quando não se atribui importância à atividade de capacitação. Nesse sentido, não há interesse dos gestores organizacionais em se promover maior inserção da unidade em processos decisórios.

Essa parte interna, a parte de RH, de uma maneira geral, tem pouca importância. Do ponto de vista da cúpula tem muito pouca importância. Parece um pouco contraditório. Tem outras questões para eles lá que tem mais importância. (Coordenador, Org. 04)

Por fim, o apoio não é percebido apenas quando há conhecimento das atividades e alinhamento informal, mas também quando há centralização decisória formal pelos gestores para o seu envolvimento cotidiano na capacitação. Tal fato é exemplificado pelo contraste entre as Org. 03 e 15 relativamente ao envolvimento da cúpula no processo decisório. Enquanto na Org. 15 não há participação formal da cúpula na capacitação, na Org. 03 verifica-se a completa centralização decisória nessa instância.

A gente não senta para discutir capacitação na <cúpula>, ainda não teve ainda assim esse momento. É porque a <organização> tem questões de urgência complicadíssimas. Não é que o <dirigente máximo> não se interesse, ele até se interessa bastante por essas questões. <...> Falta um planejamento estratégico voltado para capacitação. (Gestor, Org. 15)

A <cúpula> vem muito mais com um papel de chancela de nossas ações. É obvio que no processo de construção, como a gente trabalha com a construção coletiva, a própria <cúpula> faz parte desse processo de construção coletiva. (Coordenador, Org. 03)

Desta forma, o lócus de decisão representa as unidades que podem prestar o apoio hierárquico por meio do envolvimento formal em decisões de capacitação. Porém, esse envolvimento deve se caracterizar como um compartilhamento da competência decisória, em lugar de uma atuação restritiva. Tendo em vista importância da forma de atuação das unidades hierárquicas que centralizam decisões de capacitação serão apresentadas as percepções dos entrevistados acerca da relação mantida com suas respectivas unidades superiores como forma de composição da análise. A variável “apoio hierárquico”, em suas três dimensões, não pode ser adequadamente aferida pelos dados. De forma que se apresentam as percepções dos entrevistados acerca do grau de interferência exercido pelas unidades superiores (Quadro 22). Também se busca apresentar as percepções dos entrevistados com relação à existência de apoio hierárquico. Assim, consideraram-se as opiniões predominantes entre os diferentes entrevistados. Para os graus de interferência são atribuídos os termos “Alto” para aquelas unidades que percebem uma atuação restritiva de forma predominante e reiterada das unidades superiores, “Moderado” para aquelas que percebem situações alternadas entre convalidação de decisões e interferências e “Baixo” para aquelas organizações que não percebem interferências significativas por parte das unidades superiores (Apêndice F). Para atribuição de existência de apoio da cúpula, são analisados indicativos de que a cúpula organizacional está envolvida em decisões de capacitação e que permita a participação da unidade de capacitação, atuando de forma colaborativa aos interesses dessa unidade (Apêndice G). Para melhor análise dos dados, apresentam-se as organizações ordenadas conforme os graus de interferências hierárquica depreendidos dos relatos. Não se detectou unidades superiores que não interagissem com a unidade de gestão de pessoas, como uma forma de ausência de atuação.

Org.	Posição Hierárquica da Unidade de GP	Unidades Superiores com Competência Decisória	Grau percebido de Interferência das Unidades Superiores	Percepção de existência de Apoio da Cúpula
02	03	Unidade Superior 02 e Comitê	Alto	Não
07	03	Unidade Superior 02 e Cúpula	Alto	Não
16	02	Unidade Superior 01 e Comitê	Alto	Não
15	03	Unidade Superior 02	Alto	Não
01	03	Unidade Superior 01 e Comitê	Moderado	Não
05	01	Cúpula	Moderado	Sim
06	03	Unidade Superior 02 e Cúpula	Moderado	Não
08	02	Unidade Superior 01 e Cúpula	Moderado	Não
12	02	Unidade Superior 01 e Cúpula	Moderado	Sim
14	03	Unidade Superior 02	Moderado	Não
03	01	Cúpula	Baixo	Sim
04	03	Unidades Superiores 01 e 02	Baixo	Não
09	02	Unidade Superior 02 e Cúpula	Baixo	Não
10	03	Unidade Superior 01, Comitê e Cúpula	Baixo	Sim
11	02	Unidade Superior 01 e Cúpula	Baixo	Sim
13	02	Unidade Superior 01	Baixo	Não

Quadro 22: Relação entre estrutura hierárquica e percepção de interferência das unidades superiores.

Os dados demonstram que não há relação aparente entre o nível hierárquico e o grau de interferência percebido pelas unidades de gestão de pessoas. Da mesma forma, a distribuição de competência decisória parece não influir na isenção de interferências. No entanto, percebe-se que a presença de apoio da cúpula tende a reduzir o grau percebido de interferência hierárquica, embora não seja determinante, uma vez que há a possibilidade de alinhamento com a hierarquia intermediária. A isenção de interferências, portanto, se

apresenta como um posicionamento subjetivo da unidade superior, condicionado pela concepção da hierarquia com relação ao papel da unidade de gestão de pessoas e da capacitação. Tal conclusão parece não ser levada em consideração em formulações teóricas sobre o papel estratégico da gestão de pessoas, que partem do pressuposto de validade do arranjo formal de poder da organização e da legitimidade da função, de forma que bastaria à unidade de gestão de pessoas estar formalmente empoderada em posições estratégicas na organização. Mesmo unidades vinculadas diretamente à cúpula, com o apoio dessas e com inserção estratégica indireta reportam que a sua autonomia em relação aos dirigentes é ambígua.

<Acho nossa autonomia> Confusa. Porque tem horas que a gente acha que pode fazer uma coisa. Aí vem e recebe um corte. <...> É confuso. Tem hora que a gente não sabe até onde a gente pode ir. Não é que assim, não tenhamos autonomia. Eu acho que é pior, eu acho que a gente não sabe que autonomia que a gente tem.<...>

Então, a gente fica meio que tateando para saber até onde a gente pode ir. Infelizmente a gente mesmo está começando a engessar o nosso próprio trabalho por que a gente começa a ficar inseguro. <...> E aí às vezes a gente faz uma coisa, os servidores não gostam e aí vão reclamar na <cúpula> e aí a gente tem que se explicar, sendo que a gente fez de acordo com alguma demanda anterior. É bem confuso. Eu acho que hoje é essa a palavra, é confuso. (Coordenador, Org. 05)

Por motivos como o exposto no relato é que a análise da dinâmica informal das decisões expõe a dimensão real da autonomia. Unidades empoderadas como aquela pertencente à Org. 05, apesar de possuírem inserção estratégica e vinculação direta à cúpula, tida como o adequado sob um ponto de vista formal-sinóptico de gestão estratégica, podem ainda assim, atuar de maneira restrita em razão da fragilidade e ambigüidade proporcionada por bases informais de poder. Na medida em que a unidade depende do apoio da hierarquia superior essa se torna, em princípio, uma concessão unilateral de poder informal.

Não obstante, a existência do lócus decisório na cúpula, desde que caracterizada pelo apoio à unidade de capacitação, apresenta como vantagem a propensão à criação mais célere do alinhamento hierárquico e à diminuição da interferência e efeitos da rotatividade na hierarquia intermediária, em razão da difusão, por força hierárquica, de uma concepção coerente e legitimada do processo de capacitação desde a cúpula até a unidade de capacitação.

Se você se liga direto à <cúpula> muda radicalmente o jeito que a casa te olha. Na hora que o RH está pedindo alguma coisa, na hora que a gente chama para alguma reunião eles sabem que quem é meu chefe é a <cúpula>. Então se eu não fosse ligada à <cúpula>, quando eu chamasse o <gestor> para uma reunião ele podia dizer que não ia. <...> você vê que muda a visão da casa em relação ao RH, dependendo de onde ele está na estrutura, não tenha dúvida disso. (Gestor, Org. 05)

Já a participação e apoio da hierarquia intermediária pode fornecer maior autonomia, mas não é suficiente para a inserção estratégica da atividade de capacitação na organização. Logo, enquanto o apoio hierárquico está relacionado à autonomia, a inserção estratégica da capacitação terá uma relação também com a participação formal da cúpula em decisões de gestão de pessoas, melhor propiciada quando a unidade de gestão de pessoas possui uma posição hierárquica mais elevada para interlocução direta com os dirigentes organizacionais.

Como forma de reunir as conclusões acerca dessa sessão, busca-se a apresentação da relação entre as variáveis analisadas e com a autonomia percebida dos atores, a qual serve de âncora para corroboração da interpretação dos discursos. Nesse sentido apresenta-se a Figura 18 envolvendo a variável formal relativa ao locus de decisão hierárquico em atividades de capacitação, e as variáveis informais relativas à percepção de apoio da cúpula e a percepção de interferência das unidades superiores, categorizada de forma semelhante à autonomia real percebida. Destaca-se a locus para decisões de planejamento como forma de se demonstrar sua relação com a percepção de apoio da cúpula. Para definição dos locus na Org. 10, em que não há centralização prevalente, foi considerado o locus decisório na instância superior imediata.

		● Nível de Autonomia Percebida		▲ Grau de Interferência Hierárquica Percebido		CUP = Cúpula COMIT = Comitê de Capacitação SUP = Unidade Superior										
Apoio da Cúpula	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Locus Decisório	CUP	COMIT	COMIT	SUP. 02	CUP	SUP. 01	SUP. 01	SUP. 02	SUP. 01	SUP. 01	SUP. 01	CUP	SUP. 01	SUP. 01	SUP. 02	CUP
Locus Planejamento	CUP	COMIT	COMIT	SUP. 02	CUP	CUP	-	SUP. 01	SUP. 02	CUP	SUP. 02	CUP	CUP	SUP. 02	SUP. 02	CUP
Alto	▲	▲	▲								●	●	●	●	●	●
				●	●	●	●	●	●	●						
Moderado				▲	▲	▲		▲	▲	▲						
	●	●	●													
Baixo							▲				▲	▲	▲	▲		▲
	07	02	16	06	05	08	09	01	14	12	04	11	10	13	15	03

Figura 18: Relações entre autonomia e percepção de interferência e apoio hierárquico.

A análise da Figura 18 permite entrever as relações entre as diferentes variáveis e a prevalência de determinantes informais para a percepção de autonomia. A percepção de

interferência hierárquica possui relação inversa com a percepção de autonomia na grande maioria dos casos (Org. 02, 03, 04, 07, 10, 11, 13, 16). A própria definição de autonomia, como isenção de interferências de outros atores em decisões da unidade oferece suporte ao resultado. A posição do locus decisório de capacitação, conforme se apresenta, não se relaciona claramente com nenhuma das percepções coletadas. Há organizações cujas decisões são tomadas pela cúpula que percebem forte interferência e baixa autonomia (Org. 07) e há aquelas em que, sob a mesma configuração percebem moderadas interferências e autonomia (Org. 05) ou alta autonomia e baixas interferências (Org. 03, 11). Organizações com locus decisório na unidade superior imediata, normalmente tendem a perceber baixa (Org.04, 12, 13), moderada interferência (Org. 01, 08, 10), o que pode se dever à proximidade hierárquica, a qual propicia o compartilhamento de decisões e obtenção de apoio hierárquico. Comparativamente as organizações com menor percepção de autonomia (Org. 07, 02, 16) estão mais distantes das unidades que tomam as decisões (Cúpula e Comitês). Nesse sentido a articulação entre posição hierárquica e locus decisório parece ser relevante, na medida em que as unidades posicionadas próximas aos tomadores de decisão têm maior possibilidade de obter o seu apoio.

A percepção de apoio da cúpula predomina nas unidades em que há participação daquela em decisões de capacitação, sendo que há sempre participação ao menos em decisões relativas ao planejamento da capacitação. Observa-se também que a presença de apoio da cúpula favorece a menor interferência de unidades superiores na atividade de capacitação, exceto por aquelas organizações em que a interferência percebida advém da própria cúpula (Org. 05 e 08), a qual realiza parte das decisões de capacitação de forma unilateral, constituindo um apoio ambíguo à unidade. A Org. 10 percebe apoio da cúpula, porém o locus decisório encontra-se na unidade superior imediata, de forma que há relativa interferência da alta hierarquia e outros atores organizacionais. Conforme dados anteriormente apresentados, das seis organizações que percebem apoio da cúpula, quatro delas possuem inserção formal no planejamento estratégico (Org. 03, 05, 08 e 11), demonstrando a validade dessa relação. Pode-se propor, como um arranjo adequado de autoridade, portanto, que as decisões de planejamento estejam alocadas à cúpula, como forma de alinhamento da atividade de capacitação à estratégia e que, posteriormente, a execução seja feita de maneira autônoma pela unidade de capacitação, seja por meio de alocação formal ou abstenção de interferência na unidade.

Tendo em vista a necessidade de construção do apoio e alinhamento hierárquico sob uma perspectiva informal de atuação, uma característica fundamental da unidade de gestão de

peçoas será a competência interpessoal e política do gestor e dos servidores da unidade. A competência política permite a construção do consenso em torno da capacitação ao longo da hierarquia. Não obstante os superiores hierárquicos possuam como prerrogativa as decisões acerca das diretrizes de capacitação, as unidades buscam o convencimento e alinhamento naqueles aspectos concernentes ao papel da capacitação na organização. A articulação entre a posição hierárquica da unidade e o lócus de decisão definem sob o acesso da unidade aos atores junto aos quais deverá buscar o apoio para suas decisões. Evidências da importância desse papel político da unidade de gestão de pessoas são encontradas em diferentes relatos dos entrevistados, tais como aqueles trazidos pela Org. 04, em que se expressou a importância do alinhamento do gestor da unidade de gestão de pessoas com as unidades hierárquicas superiores. A Org. 15 demonstra que a estratégia utilizada para dirimir os conflitos com a sua unidade superior relativos aos critérios técnicos e expectativas em relação à capacitação se baseia na utilização de negociação e apresentação de resultados, uma estratégia informal de ampliação da autonomia encontrada nas organizações estudadas.

Então nos começamos a fazer apresentações para a assessora da <unidade superior 02>. Fizemos apresentações sobre como a gente trabalhava.<...> Explicávamos como que a gente trabalhava, como era a elaboração do PAC, qual o Decreto que a gente aplicava, o que a gente tinha, qual era a demanda do <órgão>. Aí agora eles estão começando a entender. (Gestor, Org. 15)

A Org. 03 reitera que a posição de influência junto à cúpula foi obtida por meio do convencimento e apresentação de propostas acompanhadas de resultados mensurados pela unidade. O objetivo dessa abordagem é a demonstração da efetividade das políticas propostas de capacitação. Nesse ponto, aliado à competência política, a unidade deve possuir competência técnica para apresentar informações dos resultados efetivos acerca da capacitação.

A gente apresentar uma metodologia, vender bem essa metodologia, ser persistente, capacitar os profissionais de RH e ter a <cúpula> bancando. Primeiro foi o RH conseguir ter essa credibilidade com a <cúpula>. Uma diretoria que acreditou, e aí ela conseguia ser como um “padrinho” e aí a gente apresentou projetos que conseguiram convencê-los. Esses projetos já tem hoje essa credibilidade. <...> Então eles começaram a ver que a gente trabalha com metas mais científicas, eles vêem que isso <...> é um trabalho científico, então eles estão dando credibilidade. (Gestor, Org. 03)

No presente estudo, a identificação do grau de autonomia percebido pelas unidades de gestão de pessoas para atividades de capacitação foi realizada por meio de uma única pergunta sobre a variável. No entanto, a construção do percurso teórico para a corroboração

dos níveis percebidos de autonomia levou em consideração a cadeia de fatores formais e informais implicados no processo de formação da autonomia dessas unidades. Concluiu-se que o apoio hierárquico é uma variável fundamental para a percepção de autonomia prestada pelos entrevistados, estando presente em todos os relatos colhidos.

Tendo em vista que o objetivo deste estudo é a identificação da autonomia para o desempenho de atividades estratégicas de capacitação, a relação com a cúpula demonstrou-se ser a mais relevante para a obtenção da inserção estratégica observada nas organizações. Assim, fatores estruturais formais como a posição hierárquica e a existência de um planejamento estratégico formal emergem como fatores que, aliados ao apoio da cúpula, permitem a percepção do que seria a autonomia específica para decisões estratégicas e consequente perfil de atuação mais próximo daqueles prescritos por modelos estratégicos de gestão de pessoas. Como forma de consolidar as relações encontradas apresenta-se o modelo da Figura 19 que visa demonstrar o processo de formação da autonomia para atuação estratégica de unidades de gestão de pessoas em atividades de capacitação, considerando as dimensões de autonomia até então analisadas.



Figura 19: Modelo empírico de formação do perfil estratégico de unidades de gestão de pessoas.

Com base no modelo apresentado, os fatores institucionais implicados na promoção de um perfil estratégico da capacitação são:

- 1) a atual política de capacitação, consubstanciada no Decreto N° 5.707/06 que, segundo alguns entrevistados (n = 8), fornece respaldo institucional para a proposição de modelos estratégicos de gestão de pessoas na organização; e
- 2) a indicação política de gestores que, ao alterar a cúpula organizacional pode gerar impactos nos elementos que compõem o alinhamento e apoio hierárquicos à capacitação na organização.

No nível organizacional, os seguintes elementos formais e informais estão implicados:

- 1) o apoio da cúpula, relevante para a ampliação da autonomia da unidade de gestão de pessoas por meio do respaldo às decisões da unidade e sua inserção no processo decisório estratégico;
- 2) a competência e atuação política da unidade de gestão de pessoas visando à obtenção do apoio da cúpula e manutenção de sua inserção política nas arenas de decisão estratégica; e
- 3) a posição formal da unidade na hierarquia como indicativo da relevância dos objetivos de capacitação dentro da hierarquização dos objetivos organizacionais, assim como distância em relação às arenas de decisão estratégica, podendo potencializar a atuação política da unidade sobre os dirigentes.

A participação da unidade no planejamento estratégico, a qual pode ocorrer de forma direta ou indireta, conforme proposta de Brewster, Larsen e Mayrhofer (2000), possibilita a emergência de uma estratégia própria de gestão e desenvolvimento de pessoas na organização. Conforme fora pontuado na análise da autonomia gerencial e capacidade operacional de unidades de capacitação, um importante insumo para o efetivo alinhamento das ações de treinamento aos objetivos organizacionais são as lacunas de desempenho da força de trabalho. Nesse sentido, independente de maior ou menor vinculação estratégica formal ou do apoio hierárquico, nos moldes observados, é preciso que haja a construção do consenso em toda a organização sobre a importância da contribuição para o processo de ANT (IQBAL; KHAN, 2011). Da mesma forma, como consequência, há a necessidade de realização do planejamento instrucional para que os cursos sejam moldados às necessidades organizacionais. Para tanto, é

necessária a construção de um consenso amplo, não apenas com a hierarquia, mas também com os servidores e as unidades gerenciais às quais se destina a capacitação sobre o papel da atividade na organização. As ações de treinamento envolvem assim a necessidade de alinhamento constante de interesses estratégicos, gerenciais e individuais, além daqueles da própria unidade de capacitação (FERRIS et al, 2007).

Como etapa final do processo de formação da autonomia real de unidades de gestão de pessoas, serão analisadas as interações observadas entre a unidade e os gestores e servidores. A análise se fundamenta nos conceitos de reputação, legitimidade e inserção política de unidades de gestão de pessoas trazidos por Ferris et al (2007) e Drory e Vigoda-Gadot (2010), os quais são relacionados às evidências empíricas da relevância dessa dimensão informal para a consecução de modelos estratégicos de gestão de pessoas. O conceito de inserção política será tratado como inserção informal, dada a ênfase na capacidade de inserção da unidade de GP nas decisões nas unidades gerencias, por meios informais como relações interpessoais e negociações. Logo, a seção final proposta visa abarcar o ambiente informal da organização que enfatiza a inserção informal e legitimidade da unidade no ambiente organizacional como um todo (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; TORRACO; SWANSON, 1995). Com base nesses dados, será possível a proposição de um modelo de formação da autonomia que considere todas as variáveis relevantes para a atuação estratégica da unidade de gestão de pessoas.

4.2.3.2 Reputação e legitimidade da unidade de gestão de pessoas.

Sob a perspectiva informal-incremental de tomada de decisão, a concepção de desenvolvimento estratégico de pessoas depende do desenvolvimento de sua legitimidade nas organizações (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000; FERRIS et al, 2007). Para tanto, os processos de desenvolvimento precisam ser concebidos como meios para o alcance dos objetivos organizacionais e específicos dos atores implicados. Gestores e servidores, em muitos aspectos, podem simplesmente não possuir a percepção de que as atividades de capacitação se constituam em uma ferramenta adequada para a resolução de lacunas de desempenho na organização.

No entanto, enquanto a relação informal com a cúpula ocorre mediante influência específica de decisões, a relação com os demais atores organizacionais ocorre de maneira

difusa, de forma que as estratégias de comunicação, a reputação e a legitimidade da unidade de gestão de pessoas interferem na sua autonomia e perfil estratégico. A unidade de gestão de pessoas deve não somente buscar o apoio e envolvimento da hierarquia, como também de servidores e gestores, visando à efetividade prática de seus processos de treinamento. Alguns relatos demonstram em que sentido são percebidas as unidades de gestão de pessoas e as atividades de capacitação na organização:

Aqui a gente tem sido assim muito mais um responsável pela execução de um processo para atender a demanda de uma área. A gente não pensa a capacitação, não oferece uma solução, não analisa a situação da força de trabalho, aqui faltam dados, faltam ferramentas. Então assim, eu até falo que aqui é um grande DP <departamento de pessoal>. Que tem assim, nas suas atribuições, uma que é dar andamento a processos de capacitação, que é muito reativo. Então eu vejo muito mais como uma área técnica e burocrática do que uma área estratégica. (Coordenador, Org. 07)

Nós melhoramos bastante a nossa imagem aqui, essa credibilidade que a gente está tentando resgatar. Porque as áreas de RH são sempre consideradas assim como a área que é o lugar das pessoas que recebem punição. Aquelas que não gostam de trabalhar, não querem trabalhar, são mandadas para o RH. (Gestor, Org. 04)

Hoje eu acho que é uma das coisas inclusive que pode mudar um pouco a cara do RH. Fazer as pessoas conhecerem melhor o nosso trabalho. Porque o RH sempre foi aquela área que todo mundo acha que não faz nada. Que só emperra, que só diz não. Eu acho que a capacitação pode ter esse papel, se a gente conseguir gerar um programa legal, um programa geral de capacitação. (Coordenador, Org. 05)

Eu diria que o nosso papel <...> é de, primeiro: sensibilizar da importância estratégica dos recursos humanos; segundo: é estar trabalhando para que haja esse alinhamento, estar trabalhando no sentido de que, a cada momento se esforçando para estar alinhando as ações às estratégias institucionais; terceiro: eu acho que é fundamental trabalhar o desenvolvimento das pessoas e a valorização delas; quarto: trabalhar a comunicação interna, que isso é uma coisa que é perceptível, essa necessidade é perceptível aos nossos olhos. (Gestor, Org. 14)

Os relatos fazem emergir elementos tais como a reputação da unidade de gestão de pessoas, o seu esforço ativo na construção de legitimidade social, a necessidade de comunicação interna e de alinhamento com a organização sobre a relevância da capacitação como processo estratégico. Os relatos estão em acordo com as prescrições teóricas de que a inserção informal e a legitimidade se caracterizam como características de base para a atuação mais efetiva da unidade de gestão de pessoas (FERRIS et al, 2007; INGRAHAM; RUBAIN-BARRETT, 2007; BRANDL; POHLER, 2010). No entanto, há diversidade de interesses entre os diferentes *stakeholders* (LEGGE, 2005), de forma que a unidade de gestão de pessoas deve

gerenciar esses diferentes interesses e impressões que, de forma agregada, constituem a sua reputação e legitimidade. Um dos relatos evidencia como há uma diferenciação entre a obtenção de apoio junto à hierarquia e a obtenção de apoio junto aos servidores.

Os superiores hierárquicos eles vêem a gente como lentos, sem iniciativa, muito demorados, como que defensores apenas dos direitos dos servidores <...>. Os servidores olham para a gente e falam: “Não, vocês não atendem às nossas necessidades, não atendem aos nossos interesses”. Então a gente fica entre a cruz e a espada. (Coordenador, Org. 06)

A percepção de convergência de objetivos é o fator de base para o alinhamento dos atores organizacionais às decisões da unidade de gestão de pessoas, ampliando a sua autonomia em função da isenção de intervenções. Assim, há relação entre a reputação da unidade de gestão de pessoas e sua percepção de autonomia, conforme os dados coletados.

Toda vez que eu atendo demanda de um cliente, eu consigo conquistar um grauzinho de autonomia a mais, de confiança em relação à desconfiança, então eu tenho mais autonomia. Autonomia propositiva. Então a autonomia propositiva ela aumenta e geralmente eles acatam 99% das nossas sugestões. (Coordenador, Org. 13)

<...> por isso a área de RH ela é bem vista aqui dentro, porque a gente costuma dar respostas muito rápidas, pela experiência que a gente tem. <...> Então o segredo nosso é esse. E isso assegura um lugar respeitado dentro da estrutura da <organização>. (Gestor, Org. 01)

Se a gente não estivesse atuando bem ou tendo essa autonomia de poder criar, talvez eles estivessem interferindo mais aqui no sentido de “capacitação, faça isso, faça aquilo”. Talvez estaria nesse sistema aí inverso. Mas não, eles ficam mais quietinhos lá no canto deles e a gente pode estar fazendo aqui e propondo para eles. (Supervisor, Org. 13)

Variáveis como confiança e respeito são normalmente citadas como fatores associadas à maior autonomia percebida das unidades de gestão de pessoas (e.g. Org. 01, 03, 10, 11, 13, 15). Tais fatores possuem base social e informal e são indicativos da existência de legitimidade atribuída às ações e decisões da unidade de capacitação. Galang et al (1999) apud Ferris et al (2007) ressaltam que reputação e legitimidade são ativos informais possuídos por entidades e indivíduos os quais são construídos com base em um histórico consistente de interações sociais. Nesse sentido, por maior que seja a conquista de apoio das unidades de gestão de pessoas junto aos superiores hierárquicos, e mesmo que haja inserção estratégica formal, a unidade deve ser capaz de fornecer as soluções adequadas aos interesses também de gestores e servidores, construindo sua legitimidade com base na capacidade de atendimento efetivo e consistente de demandas.

Visando atingir adequadamente os objetivos dos solicitantes, as unidades de gestão de pessoas lançarão mão de variadas estratégias de inserção e participação informal nas

decisões gerenciais para que compreendam as necessidades de seu público-alvo. De forma, geral, busca-se o refinamento junto às unidades solicitantes das reais necessidades implicadas nos cursos solicitados.

<...> a gente faz uma reunião com cada área e discute o desenvolvimento com aquela unidade. É claro que as unidades vão demandar e vão colocar aquilo que eles acham que tem que ser feito. <...> mas a questão não é fazer muitas capacitações, é ver mesmo qual a necessidade de capacitação. Então, é isso que a área de desenvolvimento faz, então tem toda uma discussão. É diferente de você dizer para cada um fazer aí sua necessidade e depois mandar para cá porque a gente vai aprovar. Não é assim que é feito. Então eu acho que tem uma discussão política, na hora de construir. (Gestor, Org. 11)

Logo, a interlocução com as unidades compõe o processo de ANT, com vistas à detecção das necessidades de treinamento. A disposição das unidades cooperarem, nesse sentido, torna-se um fator que condiciona a efetividade desse processo.

A gente vai nas chefias. O grande problema aí é que você tem chefias comprometidas e outras nem tanto. Chefias que estão envolvidas com a questão e outras que não. Então a desvantagem da entrevista é que se você não entrevista a pessoa certa, vamos dizer assim, a prospecção daquela área fica comprometida. (Coordenador, Org. 04)

Da mesma forma, conforme demonstrado anteriormente, as unidades de capacitação contam com equipes pouco adequadas que, em muitos casos não estão aptas à realização de processos amplos de pesquisa que necessitam da realização de entrevistas presenciais, como se caracteriza a ANT.

Já fizemos <entrevistas>, mas é uma coisa muito demorada para a gente e a gente não tem pessoal para dispensar para esse tipo de trabalho, por causa de nosso dia-a-dia e de poucos servidores que a gente tem. (Coordenador, Org. 10)

Uma das razões pela qual as unidades de capacitação dependem da realização da ANT é a ausência de outros instrumentos de monitoramento que permitam a captação de mudanças no ambiente organizacional. Segundo as organizações pesquisadas, o monitoramento do ambiente não é realizado diretamente pela unidade de gestão de pessoas. Mesmo o planejamento estratégico, naquelas organizações em que existe esse processo, não fornece os insumos para a elaboração, pela unidade de gestão de pessoas, de planos de capacitação que não estejam sujeitos a demandas emergentes. A dinâmica dos ambientes organizacionais e a limitação da previsibilidade das necessidades organizacionais são críticas comuns aos modelos racionalistas de planejamento (LEGGÉ, 2005; BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000), de forma que as demandas emergentes são detectadas mediante processos informais de análise e decisão nas unidades gerenciais, nos quais as unidades de

gestão de pessoas buscam estar inseridas (TORRACO; SWANSON, 1995). Nesse sentido, a detecção de lacunas de desempenho geradas por mudanças ambientais é feita de maneira emergente, sob a perspectiva incremental de elaboração estratégica.

Todas as organizações relataram estarem sujeitas a demandas emergentes feitas pelas unidades organizacionais em razão de mudanças imprevistas nos respectivos ambientes técnicos de atuação. Exemplos utilizados são o surgimento de situações emergenciais de atenção à população em situações de risco, novas leis, atualizações tecnológicas, diretrizes estratégicas emergentes, decisões judiciais e principalmente novas orientações governamentais para a condução de políticas públicas. Mesmo não possuindo orientação competitiva, organizações públicas estão sujeitas a fortes pressões institucionais por resultados de natureza política, cujo alcance resulta no respaldo e legitimidade organizacional diante do Governo e da própria sociedade.

<As mudanças no setor>, essas vão influenciar no mapeamento, porque os nossos profissionais vão precisar de treinamentos para poder também darem treinamento para fora, sobre essas mudanças do setor. Então isso, de qualquer forma, influencia aqui internamente. Mas a gente adquire sempre pelo mapeamento. Quando nós vamos nas áreas finalísticas, elas nos dão esses insumos, mas nós não fazemos, eles que fazem esse trabalhos de monitoramento externos. (Gestor, Org. 03)

Por exemplo, um novo decreto ou nova determinação governamental que estabelece que nós vamos nos submeter a um sistema de convênios. Nós estamos trabalhando com convênios. Então para esse novo sistema de Governo você precisa capacitar esse pessoal todo nessa nova regra do Estado, para essa nova norma. Então, eu tenho que trazer essa nova competência exigida, que é o uso daquela nova ferramenta tecnológica. (Supervisor, Org. 13)

<As demandas emergentes surgem> também em função da necessidade da população, do Governo. Quando a demanda emergente vem de lá e aí vem impactar aqui, como as necessidades de atender situações de desastres naturais. <...> Então, isso são coisas que acontecem, de emergência e aí isso vai descendo. Então, nós precisamos saber qual o perfil: “Nós temos profissional para isso? Para fazer isso andar de imediato na hora que acontecer?” Então, vai descendo, a ação fica criada para fazer, fica aprovada e aí vai demandar uma necessidade de desenvolvimento dessa área. Então, existem aí problemas que acontecem no decorrer da execução da atividade. (Gestor, Org. 11)

Verifica-se, portanto, que o ambiente técnico é relevante para o perfil das demandas de capacitação geram a necessidade de maior capacidade da unidade de capacitação de organizar tais demandas de maneira planejada ou estar sujeita a um atendimento predominantemente emergencial. Nesse caso, diferente dos pressupostos racionalistas de previsão e planejamento, as unidades devem desenvolver interfaces de comunicação com as

unidades gerenciais (WRIGHT; SNELL, 1998) e metodologias de análise de demandas emergentes (MENESES, ZERBINI, ABBAD, 2010) sob uma perspectiva de atuação voltada para a agilidade das ações de treinamento, visando prover a organização com maior flexibilidade e capacidade de adaptação ao seu ambiente (WRIGH; SNELL, 1998; TORRACO; SWANSON, 1995).

A maior parte das mudanças técnicas ambientais relatadas se deve a novas Leis, políticas de Governo e de órgãos de controle, demonstrando que as mudanças técnicas também são abordadas sob uma perspectiva institucional de adequação às diretrizes de Governo. Por esse motivo, tais fatores técnicos ambientais foram classificados na dimensão institucional de fatores ambientais. Dessa forma, a abordagem para a análise específica do presente estudo é de que mudanças técnicas ambientais no setor público referem-se a um sétimo fator institucional, além daqueles previstos pelas normas e atuação governamental.

Considera-se que tal fator não fora mencionado na seção de análise macro-organizacional em função de seu impacto indireto na capacitação. Uma vez que todas as unidades de treinamento relataram não utilizarem instrumentos de monitoramento ambiental, a dinâmica do ambiente é captada por intermédio das demandas organizacionais. Assim, as mudanças técnicas ambientais são mediadas pela relação e comunicação entre os atores organizacionais que detectam as mudanças ambientais (unidades organizacionais e cúpula) e o setor de desenvolvimento. A avaliação de necessidades de treinamento figura como o principal instrumento de diagnóstico ambiental, mediado dessa forma pelas percepções dos atores organizacionais acerca do ambiente externo e sua disposição em fornecer tais informações à unidade de capacitação.

Mesmo após a detecção de necessidades de treinamento, outro aspecto relevante que depende da disposição e cooperação das unidades é o desenho instrucional desses treinamentos. Em muitos casos, a complexidade dos temas a serem abordados em ações de capacitação foge à competência da unidade de capacitação. As unidades frequentemente se reúnem com as áreas solicitantes para a definição de objetivos instrucionais e conteúdo dos cursos. Quando não há a indicação de servidores técnicos nas áreas para fornecimento de suporte à elaboração dos cursos, a capacidade de atendimento da unidade de capacitação torna-se prejudicada.

Como o conteúdo é muito específico, a gente tinha que ter um *know-how* muito grande. Eu tinha que ter um servidor conteudista e eles tinham que ter um catálogo de profissionais da área. A área tinha que saber o que quer. (Funcionário, Org. 01)

É algo muito dinâmico. Tem uma <unidade organizacional> aqui que pensa 15 anos na frente, então eles que tem que me dizer o que eles querem se capacitar, onde que eles querem se capacitar. <...> Então, para a gente aqui é muito difícil. Para eles já é difícil e para a gente é impossível atender. (Coordenador, Org. 01)

Uma das soluções formais, portanto, adotada pelas unidades de capacitação é a indicação de servidores nas áreas solicitantes, os quais se tornam responsáveis por realizar a análise de necessidades de treinamento em suas áreas e por consolidar os conteúdos programáticos dos cursos. Tais representantes são nomeados de variadas formas nas organizações sendo, por ora chamados de “representantes de capacitação” no presente estudo. O objetivo da indicação de servidores para essa função é criar um meio formal de inserção das unidades de capacitação nas unidades gerenciais, estabelecendo um ponto de contato e monitoramento para as necessidades de treinamento previsíveis e emergentes. Tal estrutura pode ser considerada um arranjo de interface de comunicação (WRIGHT; SNELL, 1998), uma vez que os servidores que atuam nessa função terminam por desempenhar um papel de intermediários que transmitem para as unidades de capacitação as exigências do ambiente técnico organizacional interpretando-as e transpondo-as para o formato de lacunas de desempenho e objetivos instrucionais. O modelo formalizado de representantes de capacitação foi encontrado em sete organizações (Org. 01, 02, 03, 11, 12, 14, 15) sendo que outras demonstravam a necessidade de criação desse tipo de comunicação com as unidades organizacionais.

Os agentes de capacitação saíram de uma necessidade que a gente tinha de ampliar o nosso canal de comunicação com as áreas. Porque, principalmente nas áreas fins a gente tem pouco conhecimento do funcionamento e das áreas temáticas que envolvem essas áreas. São assuntos muito técnicos, muito específicos. Então como a gente vai investigar necessidade de capacitação e lidar com a capacitação dessas áreas se a gente nem sabe direito o que é que elas tratam? Surge daí a necessidade da gente ampliar esse canal de comunicação. Pensamos, então, em trabalhar com agentes que vão nos ajudar a entender a necessidade de capacitação daquela área, e eles vão representar a unidade de capacitação em suas unidades administrativas. (Funcionário, Org. 01)

Os representantes de capacitação permitem também a atribuição formal às unidades organizacionais de uma função de gerenciamento interno da capacitação. A Org. 12 relata que, em algumas unidades, são realizados planejamentos internos de capacitação, os quais são posteriormente compartilhados com a unidade de capacitação, por meio dos representantes de capacitação.

Embora as organizações estabeleçam estratégias formais de monitoramento das demandas de capacitação como a figura dos representantes de capacitação, a utilização de estratégias informais de alinhamento ainda se apresenta como fundamental para o planejamento e execução de treinamentos. Com base nos relatos, foi constatado que estratégias de alinhamento informal utilizadas pela unidade de capacitação têm como objetivo a construção de consensos entre os diferentes atores organizacionais envolvidos no planejamento e execução de processos de treinamento. Esse alinhamento serve de base para se garantir o fluxo formal dos processos de treinamento. Devido à necessidade de adstrição ao rito legal, a contratação de treinamentos pode ocorrer dentro de um prazo extenso e serem dificultadas em razão dos trâmites formais. A falha na operacionalização formal desses processos de capacitação possui um custo para a unidade de gestão de pessoas no que se refere à falha na execução orçamentária, que deve ocorrer dentro do exercício previsto (e.g. Org. 06 e 14), além de representar um risco à credibilidade da unidade junto aos atores organizacionais (e.g. Org. 12).

A maioria das unidades pesquisadas (11 Organizações), portanto, menciona a necessidade constante de se buscar tais estratégias informais de inserção nas arenas decisórias do ambiente organizacional. A adoção dessas estratégias deve-se, também às restrições geradas pelo arranjo hierárquico ao qual as unidades estão submetidas. As unidades contatam diretamente os atores interessados na capacitação, como forma de subsidiar os processos formais de decisão.

A ação formal precisa ser concretizada. Mas ela é sempre precedida de uma conversa, de uma discussão, de um debate, enfim, com gestores. E aí cabe tomar um cafezinho ali e dizer: “olha, estive pensando em fazer isso aqui e tal, o que você acha?”. Então consolida tudo, mas sempre terá que ser formalizada em algum momento. (Coordenador, Org. 13)

Assim, a competência política da unidade de gestão de pessoas junto à organização como um todo figura como relevante para sua atuação efetiva. Um dos relatos corrobora diretamente a importância da atuação política do gestor como elemento fundamental para a ampliação do papel da atividade de capacitação na organização.

Eu acho que o primeiro passo é o gestor mesmo. Eu acho que no momento em que o Gestor é aquela pessoa assim que ela se faz mais presente, ela é mais aberta, eu falo não só em relação à equipe, mas à casa como um todo. Que ela aparece mais, que ela divulga mais o que faz eu acho que ela abre portas para aparecer mesmo, para se mostrar, para serviço e para ser responsável. (Coordenador, Org. 09)

Consideradas as dimensões da legitimidade proposta por Galang et al (1999) apud Ferris et al (2007) o papel do gestor envolve a comunicação de uma postura de contribuição aos objetivos organizacionais e necessidades dos variados *stakeholders* na organização. Esse aspecto simbólico também deve ser corroborado com a apresentação de resultados, por meio do atendimento eficaz às demandas desses atores, visando à obtenção de legitimidade da atividade de treinamento (SHEEHAN, 2005).

A baixa legitimidade e reputação das unidades de capacitação têm como consequências a menor adesão às iniciativas de treinamento, assim como a menor procura pelos gestores e servidores da unidade para a solução de lacunas de desempenho. Um dos resultados mais relatados entre as organizações é a existência de ações de treinamento realizadas pelas próprias unidades gerenciais sem o conhecimento e envolvimento da unidade de capacitação.

Tomando como base o conceito de reputação como uma expectativa coletiva daqueles que lidam com uma entidade, baseada em um histórico consistente de transações sociais (FERRIS et al, 2007), o fato de existirem treinamentos realizados fora da unidade de gestão de pessoas serve de indicativo de uma tradição ou histórico de que a unidade não vem sendo considerada um ator relevante ou legítimo para a realização de determinados tipos de treinamentos, notadamente treinamentos técnicos nas áreas finalísticas. Observa-se nas organizações variadas formas e modalidades de treinamento sendo geridas por unidades finalísticas, com maior ou menor frequência reportada pelos entrevistados.

De forma geral, há uma percepção de intensa ocorrência desses treinamentos em sete organizações na amostra as quais reportam uma quantidade significativa de servidores treinados em ações que ocorrem nas unidades finalísticas sem o conhecimento da capacitação (Org. 02, 04, 05, 06, 07, 12, 16). As demais organizações explicam que as ações são raras ou que têm diminuído significativamente (Org. 01, 08, 10, 11, 13, 14) ou ainda que não têm ocorrido (Org.03, 09, 15). As ações reportadas envolvem apresentações e palestras informais (e.g. Org. 02, 13), participações em seminários e congresso (e.g. Org. 01, 04, 07), cursos formais com ou sem custeio pela organização (e.g. Org. 01, 07) e, em alguns casos, cursos estratégicos ou de grande porte como pós-graduações (e.g. Org. 06) e programas de treinamento de longo prazo (e.g. Org. 12).

A baixa quantidade de recursos próprios alocados à unidade de capacitação, e sua consequente baixa capacidade operacional, têm favorecido a ocorrência de cursos realizados pelas unidades gerenciais, sem comunicação formal ao RH.

Não, a gente não tem condição com esse numero pequeno de servidores na equipe. A gente tem um desejo muito grande, de estar junto com eles, mas às vezes a gente nem sabe como que aconteceu. <...> Digamos que existe uma deficiência nossa nesse sentido. Até porque a gente não tem fôlego para isso, não está dando conta. (Supervisor, Org. 13)

Tinha uma demanda muito grande e acho que isso também influencia nessa coisa das áreas fazerem as coisas sozinhas. Porque o que acontecia? Nós não tínhamos dinheiro. Eles tinham, então eles executavam. E precisavam da gente para que? Para nada. Eles estavam lá com o dinheiro. Quando nós passamos a ter o dinheiro foi que eles começaram a chegar para a gente, a nos procurar e aí viram que a gente possuía capacidade para executar. <...> eles viram que a gente tinha condições aí que eles começaram realmente a nos procurar a demandar mais. (Coordenador, Org. 12)

A situação que se define em algumas organizações (e.g. Org. 05, 06, 07, 12, 14) é a de que as áreas finalísticas destinam recursos próprios para a realização de suas próprias ações de treinamento, em alguns casos de forma independente da participação da unidade de gestão de pessoas (e.g. Org. 06). No entanto, mesmo quando a unidade é envolvida, normalmente desempenha um papel operacional, de fornecimento de apoio logístico à ação, a qual é de fato gerida e planejada pelas unidades finalísticas. Apenas em alguns casos (e.g. Org. 03, 04, 12) a unidade de capacitação participa da concepção e planejamento das ações de treinamento, com recursos próprios ou recursos das unidades. Nesse último caso, demonstra-se como de fato é possível a ocorrência de ampliação da autonomia e acesso a recursos de unidades de capacitação em razão da sua legitimidade e reputação junto aos diferentes atores organizacionais (FERRIS et al, 2007).

Embora já tenha acabado o nosso recurso, a gente está utilizando outros recursos das <áreas finalísticas>. (Coordenador, Org. 12)

Ressalte-se que tais perfis de inserção variam conforme as diversas unidades organizacionais. Há unidades organizacionais que tendem a envolver a unidade de gestão de pessoas na realização de treinamentos, enquanto há aquelas que tradicionalmente realizam seus próprios cursos. Logo, da mesma forma que buscam apoio de superiores hierárquicos e ampliam sua capacidade de participação em decisões estratégicas, as unidades de gestão de pessoas devem operar estratégias semelhantes de influência junto às pessoas-chave de cada unidade organizacional.

Mas o inicio da nossa conquista junto às <áreas finalísticas> foi de uma maneira informal. <...> Quando eu entrei eu fui em cada <gestor>, conversei com eles, mostrei que era importante que as áreas se comunicassem, se entendessem, conversassem, nos dessem apoio e que a gente também iria escutar tudo que eles estavam precisando. Mas foi assim, uma conversa informal. Subimos lá para conversar, para abrir espaço para que a gente

pudesse ter acesso às áreas e que eles pudessem confiar na gente. Não foi nada com um memorando para a área pedindo uma reunião, com ata, essas coisas. Não foi nada disso. Foi uma conversa para estabelecer esse vínculo. Para que eles sempre abrissem as portas. <...> Eu tenho acesso agora, tenho bastante acesso mesmo. Antigamente nós não éramos atendidos. Mas isso se deveu a esse trabalho inicialmente mais informal. Conversando, entrando, vendo se podemos confiar neles, eles podem confiar na gente. A gente poder ajudá-los nas coisas que eles querem, que estão precisando. A primeira vez, lógico, eles pediram e depois é que viram que estava tudo dando certo (Gestor, Org. 04)

Dessa forma, a capacidade de atuação política da unidade de gestão de pessoas permeia todas as suas atividades e arenas decisórias: estratégica, técnica (tática) e operacional. É possível atribuir, com base em Ferris et al (2007) que a forte dependência de processos informais de relacionamento advém da tradicional ausência de autoridade formal de unidades de gestão de pessoas nas organizações.

Logo, se por um lado as unidades podem obter inserção estratégica junto à cúpula, a persistência de uma cultura organizacional em que se reputa à unidade um papel secundário e operacional na resolução de necessidades de treinamento, é um fator de difícil e gradual mudança. Em razão do caráter difuso da cultura organizacional, as unidades tendem a lançar mão de meios coercitivos, como normas, controles financeiros e de pessoal, visando suprimir a realização de cursos ou a saída de servidores para capacitações que não tenham sido comunicadas. Por outro lado, as unidades também operam uma transição para uma postura mais colaborativa com a organização e passam a atuar na construção do consenso em torno das necessidades e vantagens de seu envolvimento na realização de ações de treinamento.

A gente conseguiu trazer as pessoas, porque antes tinha muito mais < cursos fora da unidade de GP > . <...> a gente tinha uma visão assim, que você preferia dar um jeito de dizer que aquilo não era capacitação para não passar por aqui. <...> A gente conseguiu quebrar isso. Agora fazemos questão de passar por aqui. Essa é a diferença. Eu acho que esse é o ganho. <...> isso eu considero um ganho de confiança nosso. <...> com isso, você começa a ganhar a credibilidade das pessoas. Quer dizer, a gente viu que tinha uma dificuldade e a gente foi tentar resolver o problema para eles. Eu acho que isso é o novo papel do RH. Essa é a questão. Porque, eu vou conseguir manejar um recurso e dar o curso para ele, aí ele vai ser meu “freguês” agora. E você começa a ganhar confiança mesmo. (Gestor, Org. 05)

A compreensão do processo de construção da reputação e legitimidade do setor de gestão de pessoas, portanto, se afigura como essencial para a compreensão da sua transição entre um estado burocrático e estratégico. A efetividade de seus treinamentos, na medida em que é contingente à aplicação de técnicas de base perceptual e coletiva como a ANT, estão

atreladas às percepções do público-alvo em relação à capacidade da unidade de gestão de pessoas em atender seus objetivos

Uma importante estratégia de legitimação simbólica observada nas organizações é o alinhamento da unidade de gestão de pessoas a entidades de representação de servidores, como associações e, em alguns casos, sindicatos. As entidades representativas possuem capacidade de interferência política e não estão limitados por competências institucionais, uma vez que se constituem em organizações independentes. Em algumas organizações, as pressões dos servidores podem ser intensas no que se refere às políticas de capacitação. Na Org. 08 a associação de servidores passou a atuar de maneira interventiva na medida em que os gestores das unidades administrativas e de gestão de pessoas não buscavam o alinhamento com os interesses da entidade.

A associação aqui é muito atuante e ela tem muito espaço. <...> Às vezes ela tem uma atuação que eu posso caracterizar como uma interferência. Às vezes ela faz chegar demandas sem passar pela gente, ao invés da gente conversar aqui, a demanda já vem de lá de cima. Eles procuram a <cúpula> e a <cúpula> manda fazer.

<...>

Eu acho que houve esse histórico por eles não terem tido no passado, acesso à área administrativa. Houve aí uma ruptura, com a gestão anterior, porque eles não tinham um dialogo bom. Aí eles conseguiram acesso na <cúpula>, direto. E aí criou-se essa pratica. Mas hoje a gente tem um dialogo muito bom, a gente conversa bastante. Mesmo quando vem de cima a gente chama para conversar, colocar nosso ponto, o que a gente discorda, ou discutir alguma coisa, ponderações de uma análise mais técnica. Às vezes a associação desenvolve alguma demanda mais no desejo e vontade das pessoas e a gente tem que fazer uma análise técnica, mais legal. Não é só no aspecto da vontade, a gente tem que juntar o interesse institucional com o dos servidores também. (Gestor, Org. 08)

Nem todas as organizações reportam a existência de pressões por entidades de servidores (e.g. Org. 04). Porém, algumas têm desenvolvido canais de influência junto às associações de servidores como forma de buscar um modelo de cooperação e a defesa dos interesses da unidade de gestão de pessoas. Na medida em que as associações são entidades representativas de caráter político, a unidade de gestão de pessoas amplia informalmente sua capacidade de influenciar as decisões organizacionais.

Nós conseguimos criar uma associação forte. Ela praticamente é criada por nós e dirigida para a gestão de pessoas. Eu consegui colocar lá o presidente, os diretores, todos são nossos. E a gente tem mais ou menos isso na mão, de fazer com que essa atuação mais informal ela reflita também a ação da GP lá fora. Então a gente busca caminhos alternativos. Mas eu acho que o formal se sobrepõe. Infelizmente. E aí no serviço público, como eu te disse, a autonomia é muito limitada. (Gestor, Org. 01)

A Org. 05, por sua vez, figura como a única organização que possui uma estrutura formal (comitê de capacitação) de interlocução e negociação que envolve os gestores organizacionais, as entidades representativas de servidores e sindicatos. O comitê de capacitação possui competência formal na organização de apreciação e encaminhamento de propostas relativas às normas e planejamento da capacitação.

Por exemplo, aqui a gente tem um comitê de capacitação que estão a Administração e as entidades representativas dos servidores.. <...> A conversa sobre capacitação agora não é o RH mandando um formulário para você preencher que você não sabe para que serve. Não. A gente está conversando com todo mundo junto para montar um planejamento.
<...>

Então aqui a gente está invertendo o processo, eu não faço um regulamento mais se não for no âmbito dessa comissão onde estão todas as entidades representativas dos servidores e da administração juntas. Aí a gente leva a minuta, discute a minuta, põe para consulta interna dos servidores, retorna para a comissão, discute de novo e só aí eu mando para a <cúpula>. Mas quando eu mando para a <cúpula> eu estou mandando um regulamento que todos os servidores contribuíram juntos. Eu acho que esse é o papel do RH, é escutar o que o cliente dele precisa e propor para a Administração. <...> a gente está ali em um espaço de negociação, <...> eu ainda sinto o RH muito impositivo. Eu acho que é isso que o RH tem que mudar, porque não tem nada melhor do que você trabalhar assim. Todas as nossas dificuldades aqui, eu, agora, não preciso me defender. O sindicato vai lá, a associação vai lá e eles brigam por mim junto à <cúpula>. Porque agora eles conhecem a nossa realidade aqui. (Gestor, Org. 05)

A citada prática de realização de consultas internas aos servidores verifica-se também de maneira formal na Org. 03, a qual atribui a esse modelo decisório de natureza mais pluralista a maior capacidade de institucionalização de políticas e práticas de capacitação. De forma geral, portanto, as unidades de gestão de pessoas buscam variadas formas de ampliação de sua capacidade de comunicação e inserção em arenas decisórias e de discussão, visando obter o apoio e respaldo de diversos atores organizacionais para a consecução de seus objetivos. A experiência agregada dos variados atores organizacionais, com base nas avaliações da sua relação com a unidade de gestão de pessoas ao longo do tempo, termina por definir a sua reputação e conseqüentemente, o grau de legitimidade que é atribuído às suas práticas, dentre as quais, conforme demonstrado, a capacitação.

Demonstradas as principais evidências e estratégias para a inserção informal da unidade de gestão de pessoas e legitimação da atividade de capacitação, apontam-se algumas restrições mais pontuais originadas no nível individual, por meio da atuação de gestores e servidores. Segundo os entrevistados, em razão da cultura predominante em algumas organizações de um papel burocrático da gestão de pessoas, um dos resultados da baixa legitimidade da atividade de capacitação é a não manifestação de interesse de gestores na

capacitação de seus subordinados. Nesse sentido, as decisões que subsidiam o planejamento da capacitação, como a ANT, podem ser centralizadas pelos gestores, de forma a prejudicar a participação de servidores. Também podem ocorrer interferências durante a execução dos treinamentos em que, relata-se com certa frequência, há a resistência dos gestores em permitir a saída de servidores para se capacitarem.

A gestão anterior, eles não entendiam a capacitação como ela deveria ser. Achavam que capacitação era besteira, não era importante, que servidor não tinha que ser capacitado. (Coordenador, Org. 08)

O que tem que mudar mais na realidade é a cultura da organização, porque as pessoas não vêm a área de gestão de pessoas como estratégica. Aí isso já dificulta bastante porque tudo que a gente pede, em nossas demandas para indicar servidores para os cursos, eles falam que não podem liberar servidor. Tudo tem um entrave. Eles não vêm que é necessário para o servidor se desenvolver. (Funcionário, Org. 01)

Outro problema nosso é você tirar servidor do posto de trabalho. Tem resistência. A chefia às vezes cria dificuldade ou situações de trabalho que não permitem a saída do servidor. (Coordenador, Org. 04)

Tem um dificultador, acho que não é só nesse órgão, que é a liberação do servidor para se capacitar. Hoje, acho que há um pensamento corrente que é: “a capacitação é para descansar, o servidor vai ficar treinando invés de ficar aqui trabalhando”. Esse é um pensamento errado, mas é um pensamento que atrapalha a capacitação e a liberação pela chefia. (Coordenador, Org. 02)

O aspecto cultural torna-se uma contingência à efetividade dos processos de treinamento, na medida em que se os gestores não reconhecem a legitimidade de ações de capacitação, interferindo na sua realização. Por outro lado, não apenas as chefias apresentam uma percepção negativa com relação à capacitação, mas também os próprios servidores. Relatou-se a dificuldade de realização de cursos devido à baixa adesão e interesse do público-alvo.

Tem também a questão do desinteresse dos servidores que muitas vezes é fruto de a área fazer o pedido, mostrar o interesse, mas na hora ele acaba não pedindo o treinamento. Isso também é um outro dificultador. (Coordenador, Org. 02)

Hoje a capacitação dos servidores é um objetivo estratégico do plano estratégico da <organização>. Então assim, a nossa responsabilidade é muito grande e existe uma cobrança enorme por parte dos servidores em relação à capacitação. Enorme. É até um pouco assim ambíguo, eles cobram a capacitação, mas quando a gente oferece capacitação você não consegue fechar turma. (Coordenador, Org. 05)

Os efeitos relatados podem ser atribuídos à cultura organizacional, mas também a uma série de fatores mais específicos. A julgar pela predominância de técnicas de ANT baseadas em levantamento de cursos (Levantamento de Necessidades de Capacitação – LNC), é possível que, conforme reconhecem os entrevistados, os próprios solicitantes não saibam aferir adequadamente suas necessidades de treinamento. Iqbal e Khan (2011) e Meneses, Zerbini e Abbad (2010) destacam como um dos efeitos de processos ineficazes de ANT a baixa adesão do público-alvo aos cursos propostos, uma vez que não são fruto de análise, propriamente ditas, e sim de levantamentos de desejos e impressões pessoais. As soluções de treinamento propostas podem não ser as mais adequadas para uma lacuna eventualmente percebida.

<...> não adianta, por exemplo, cada um elencar um monte de curso e muitas vezes o servidor não sabe o que quer para si. Ele não tem tempo para refletir, ele vê um curso e já diz que é o que ele quer. E às vezes ele percebe que não é aquilo que ele precisava. Não é do curso que ele precisa, ele precisa é do conhecimento, mas não é um curso necessariamente. (Funcionário, Org. 08)

Naturalmente, a motivação individual também figura como aspecto relevante para a adesão de servidores às iniciativas de treinamento. A etapa de análise dos fatores institucionais permitiu a demonstração de como o perfil do quadro de servidores pode influenciar na capacidade da unidade de capacitação de atingir os objetivos organizacionais. Em muitos casos, as limitações legais de determinadas carreiras, assim como o ambiente organizacional não geram incentivos para a busca da capacitação pelos servidores, por não se constituir em meio de progressão em seus cargos ou mesmo de obter oportunidades na organização.

Não tem aquela coisa de meta, você não ganha nada por ter feito o curso de capacitação a não ser o seu conhecimento. Que às vezes as pessoas nem estão muito preocupadas com autodesenvolvimento. Deveriam estar, porque eu acho que curso de capacitação é algo que você deveria estar buscando. Mas a gente vê assim que, por exemplo, se aparece uma viagem, o pessoal prefere viajar do que fazer o curso. Mais ou menos assim. (Coordenador, Org. 06)

Com base no conjunto de evidências apresentadas, há considerável utilização de estratégias de inserção informal pelas unidades de gestão de pessoas. As atividades de treinamento possuem, dessa forma, uma importante dimensão informal relativa à relação com os atores organizacionais. As estratégias consistem em meio indiretos e difusos de influência na cultura organizacional, como também a influência direta sobre atores-chave na organização. As estratégias de influência e inserção em decisões de treinamento nas unidades organizacionais também podem ser formais (consultas e decisões coletivas formais e

representantes de capacitação) ou informais (vinculação a entidades representativas e atuação política sobre decisões organizacionais). O objetivo das estratégias de inserção informal utilizadas pela unidade é a construção social da legitimidade do setor, mas também de ampliação de sua autonomia por meio de sua participação nas decisões de capacitação das unidades organizacionais. A inserção informal que resulta do processo de legitimação se relaciona ao alinhamento estratégico sob um ponto de vista informal-incremental, o qual complementa o tradicional arranjo de alinhamento vertical com uma estratégia formal. Mesmo respaldadas por um planejamento estratégico formal e usufruindo de ampla capacidade operacional, por exemplo, as unidades de capacitação dependem da interação com os variados atores organizacionais como forma de acesso à informação para monitoramento de necessidades, suporte para o planejamento de treinamentos específicos e respaldo para as políticas de capacitação com sua construção coletiva. A distinção entre as formas de alinhamento estratégico explica a existência de alinhamentos formais simbólicos (LEGGE, 2005) em que a unidade de gestão de pessoas participa em decisões estratégicas, mas não desempenha efetivamente um papel estratégico legitimado na organização.

A legitimidade pode ser considerada, portanto, um fator condicionante da capacidade de atuação estratégica das unidades. Alguns teóricos que criticam os modelos de alinhamento vertical consideram a capacidade de adaptação estratégica (capacidades dinâmicas da organização) mais relevante para os resultados organizacionais (TORRACO; SWANSON, 1995; WRIGHT; SNELL, 1998), uma vez que as organizações tendem a necessitar de constantes adaptações diante de mudanças ambientais. Com base nas variáveis levantadas e as premissas estabelecidas, apresenta-se na Figura 20 o modelo depreendido de como os constructos relativos à dimensão informal de atuação da unidade de gestão de pessoas relacionam-se à sua capacidade de atendimento às demandas organizacionais, sob uma perspectiva informal-incremental.



Figura 20: Modelo empírico de formação da autonomia informal e relação com efetividade do sistema de treinamento.

Com base no modelo apresentado, ambiente externo da organização leva efeitos ao processo de treinamento em razão dos seguintes fatores:

- 1) as mudanças técnicas ambientais, interpretadas com base nas prioridades de Governo, que geram a necessidade de adaptação das organizações aos novos requisitos de desempenho;
- 2) as políticas de gestão de pessoas que definem o perfil do quadro de servidores, público-alvo das atividades de treinamento e o principal meio de obtenção de novas competências pelas organizações públicas.

As mudanças ambientais promovem o surgimento de lacunas de desempenho nas organizações, as quais serão supridas por meio da capacitação de servidores públicos. Na medida em que os critérios para a capacitação envolvem os cargos ocupados pelos servidores e suas atividades atualmente desempenhadas, o perfil do quadro de servidores, dividido em diferentes grupos profissionais, legalmente definidos, e lotados em diferentes unidades, definirá a qual público-alvo poderão ser oferecidas estratégias de desenvolvimento das competências requeridas. O perfil do quadro de servidores, portanto, apresenta-se como uma limitação estrutural da capacidade de adaptação organizacional na medida em que define os limites para o suprimento de lacunas de desempenho.

A etapa seguinte refere-se à intermediação de variáveis informais na capacidade da unidade de gestão de pessoas de captar efetivamente as lacunas de desempenho dos servidores. Conforme o modelo, a captação por meio da ANT das lacunas de desempenho depende do interesse, envolvimento e participação desses grupos e dos gestores nos processos de planejamento e execução da capacitação. O interesse de servidores na capacitação é influenciado pelos incentivos específicos de suas carreiras e perspectivas de trajetória profissional na organização. Da mesma forma, os gestores possuem concepções próprias acerca da capacitação que definem o interesse que esses possuem de buscar o desenvolvimento de seus servidores. Nesse sentido, a atuação política da unidade de gestão de pessoas terá como objetivo influenciar gestores e servidores para que atribuam maior valor e importância à atividade de capacitação, constituindo-se em uma estratégia para a geração de legitimidade simbólica. Dessa forma, o grau de legitimidade e conseqüente reputação possuída pela unidade de gestão de pessoas junto aos atores organizacionais definem o comprometimento e a forma como esses prestarão informações para o planejamento da capacitação.

A última etapa do modelo demonstra como a efetividade do sistema de treinamento dependerá do *input* adequado de informações sobre as lacunas de desenvolvimento dos profissionais na organização. Mesmo o interesse dos atores organizacionais para a contribuição à capacitação não poderá ser completamente aproveitado caso as técnicas de levantamento aplicadas não sejam adequadas. A capacidade técnica das equipes de capacitação, relativa às competências técnicas e quantidade de profissionais, influenciará a efetividade do processo de análise das demandas e planejamento da capacitação.

Além do *input* adequado de informações prestadas pelos atores organizacionais, a efetividade do processo de treinamento depende de recursos humanos e financeiros para a realização dos treinamentos dentro das alternativas adequadas às necessidades organizacionais. Nesse ínterim, a capacidade operacional e autonomia gerencial da unidade de capacitação são variáveis condicionantes à capacidade de atendimento efetivo às demandas. Por fim, a forma como a unidade executa sua política de treinamento e a forma como os resultados são percebidos pelos atores organizacionais estabelece um *feedback* que gera impactos diretamente à reputação e legitimidade da unidade de gestão de pessoas. O estabelecimento desse ciclo, de entrada de demandas e saída de ofertas de treinamento, é que torna a construção da reputação um processo iterativo, baseado no histórico de sucessivas transações sociais, no caso, a realização de treinamentos. Dessa forma, a melhoria da reputação da unidade, sua inserção informal e conseqüentemente, sua autonomia, depende da manutenção de um padrão na capacidade de atendimento adequado das demandas de treinamento dos diversos atores organizacionais.

O modelo proposto consolida, portanto, a relação das variáveis que concernem à dimensão informal da inserção e autonomia informal de unidades de gestão de pessoas em decisões sobre a capacitação. Observa-se que a etapa descrita tem relevância para uma concepção informal-incremental de decisão e para o funcionamento de modelos de gestão estratégica baseados em adaptação e flexibilidade. Nessa perspectiva a efetividade estratégica da unidade advém de sua capacidade de atender demandas emergentes, em ambientes dinâmicos em constante mudança, sendo preciso uma interface de comunicação eficiente com as áreas finalísticas da organização (WRIGHT; SNELL, 1998). O monitoramento estratégico do ambiente, portanto, depende do fluxo de informação entre as áreas técnicas e a área de gestão de pessoas e a confiança daquelas na capacidade dessa unidade de suprir adequadamente suas demandas.

Enquanto o modelo concebido refere-se a um resultado depreendido das relações observadas no discurso dos entrevistados, de um ponto de vista da operacionalização da

autonomia informal, a análise (Quadro 23) se deterá em constructos melhor descritos pelos entrevistados. Os constructos são válidos como variáveis de análise da autonomia informal na medida em que estão interrelacionados, permitindo, sob uma análise conjunta, a descrição de como a organização se porta em relação à atividade de capacitação. Propõe-se a seguinte operacionalização dos constructos para análise da autonomia informal das unidades:

- 1) **Representantes de Capacitação:** Previsão formal (Valores: SIM/NÃO) de servidores nas unidades gerenciais que atuem como representantes de capacitação, fornecendo suporte ao monitoramento das lacunas de desempenho e necessidades de treinamento das suas áreas. Por não ter sido questionada a efetividade desse modelo, e não ser uma variável perceptual ele não será considerado na análise da autonomia informal, servindo como indicativo da eficácia dessa solução organizacional.
- 2) **Percepção de frequência de treinamentos realizados pelas áreas finalísticas:** julgamento dos entrevistados sobre a frequência da ocorrência de treinamentos nas áreas finalísticas. “Alta” corresponde a uma atividade reiterada de capacitação paralela àquela realizada pela unidade de capacitação sobre o mesmo público-alvo. “Moderada” corresponde a uma ocorrência de caráter eventual com treinamentos pontuais. “Baixa” corresponde à ocorrência mínima, predominando o envolvimento da unidade de capacitação para a realização de cursos.
- 3) **Percepção de inserção informal nas unidades gerenciais:** capacidade de influência nas decisões das unidades gerenciais e predominância do envolvimento da unidade de capacitação nas suas decisões, tomadas de forma conjunta. “Alta” corresponde a uma capacidade ampla de influência e inserção em decisões na maior parte da organização. “Moderada” implica uma capacidade crescente mais ainda parcial ou insuficiente de influência e inserção em decisões na organização. “Baixa” corresponde a uma baixa capacidade de influência e obtenção de informações sobre decisões junto aos atores organizacionais.
- 4) **Percepção de interferência de gestores e servidores:** nível de interferência dos gerentes e servidores sobre as decisões da unidade de capacitação por meio da imposição de decisões unilaterais. Enquanto a inserção informal denota a prestação de informações e tomada conjunta de decisão, a interferência define um comportamento ativo de tentativa de mudança das rotinas e decisões da unidade de capacitação. “Alto” corresponde a uma postura predominante e sistemática de interferência e imposição de decisões sobre a unidade de capacitação. “Moderada”

corresponde a interferências assistemáticas e eventuais. “Baixa” corresponde a interferências brandas, que não representam imposições nem desvios significativos nos percursos de decisão da unidade de capacitação.

- 5) **Percepção da importância atribuída à unidade de capacitação:** percepção genérica descritiva das atitudes de gestores e servidores em relação à unidade de capacitação. Considerou-se relatos acerca da demanda por ações de treinamento, liberação de servidores, opinião sobre resultados dos treinamentos e adesão às políticas de capacitação. “Alta” corresponde a uma percepção predominante de adesão e valorização da capacitação na organização com reconhecimento da legitimidade da unidade para a oferta e realização de ações de treinamento. “Moderada” corresponde a uma expectativa organizacional mista da atividade de capacitação, entre um papel reativo e funcional da unidade e um papel estratégico ou propositivo para ações de treinamento, com relativa adesão às políticas e ofertas de capacitação. “Baixa” corresponde a um papel de baixa demanda ou baixa adesão às ações da unidade de capacitação, com uma concepção funcional de seu funcionamento.
- 6) **Nível de autonomia informal:** designa o acesso informal às decisões organizacionais relativas à capacitação e isenção de interferências informais por parte dos atores organizacionais. “Alto” corresponde à predominância de elementos colaborativos nas demais variáveis, denotando uma cultura de apoio à unidade de capacitação na organização, cujos atores se reportam à unidade quando esta busca informações para o planejamento da capacitação (ANT) e insere-a em tomadas de decisão sobre necessidades emergentes de forma consultiva. “Moderado” refere-se à coexistência de elementos restritivos e colaborativos nas demais variáveis ou predominância de um nível moderado nestas, denotando uma adesão parcial ao planejamento da capacitação e participação eventual da unidade nas decisões organizacionais emergentes sobre capacitação. “Baixo” corresponde à predominância de elementos restritivos nas demais variáveis, denotando uma unidade que opera sob uma perspectiva predominantemente reativa. A unidade não é inserida em decisões gerenciais sobre capacitação, as quais são tomadas de maneira unilateral, de forma que existe uma tendência a interferência na unidade.

Org.	(1) Representantes de Capacitação	Variáveis Perceptuais				(6) Nível de Autonomia Informal
		(2) Freq. De Treinamentos das Áreas Finalísticas	(3) Inserção Informal nas Unidades Gerenciais	(4) Interferências de Gestores e Servidores	(5) Importância atribuída à Unidade de Capacitação	
02	SIM	Alta (-)	Baixa (-)	Alta (-)	Baixa (-)	Baixo
06	NÃO	Alta (-)	Baixa (-)	Moderada	Baixa (-)	Baixo
07	NÃO	Alta (-)	Baixa (-)	Alta (-)	Baixa (-)	Baixo
16	NÃO	Alta (-)	Baixa (-)	Alta (-)	Baixa (-)	Baixo
01	SIM	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderado
05	NÃO	Alta (-)	Alta (+)	Moderada	Moderada	Moderado
08	NÃO	Moderada	Moderada	Baixa (+)	Moderada	Moderado
09	NÃO	Baixa (+)	Baixa (-)	Baixa (+)	Baixa (-)	Moderado
11	NÃO	Moderada	Moderada	Baixa (+)	Moderada	Moderado
12	SIM	Alta (-)	Moderada	Baixa (+)	Moderada	Moderado
03	SIM	Baixa (+)	Alta (+)	Baixa (+)	Alta (+)	Alto
04	NÃO	Baixa (+)	Alta (+)	Baixa (+)	Moderada	Alto
10	NÃO	Moderada	Alta (+)	Baixa (+)	Alta (+)	Alto
13	NÃO	Moderada	Moderada	Baixa (+)	Alta (+)	Alto
14	SIM	Moderada	Alta (+)	Baixa (+)	Alta (+)	Alto
15	SIM	Baixa (+)	Alta (+)	Baixa (+)	Alta (+)	Alto

Quadro 23: Análise da autonomia informal.

Para a melhor compreensão do quadro apresentado será realizada uma análise sobre a relação entre as variáveis e os casos específicos das organizações estudadas. A análise detida dos dados relativos à autonomia informal é válida na medida em que essa é uma importante lacuna da literatura (FERRIS et al, 2007; COLBERT, 2004; SHEEHAN, 2005) além de se observar a emergência de padrões significativos entre as variáveis.

Apesar do nível de autonomia informal ter sido depreendido da totalidade de variáveis perceptuais, aquelas relativa à (3) inserção informal e (4) interferência dos gestores e servidores se atêm mais precisamente ao conceito operacional de autonomia. As demais variáveis, inclusive a presença de representantes de capacitação, figuram antes como aspectos ambientais culturais que afetam a autonomia de maneira indireta. Sendo assim, observa-se que naquelas organizações onde se constatou um baixo nível de autonomia informal, há a percepção de maior interferência dos atores organizacionais em relação às percepções de capacidade de inserção informal. O padrão ocorre de maneira inversa nas organizações com alto nível de autonomia informal, em que a capacidade de inserção informal supera a interferência dos atores. Tal relação se justifica na medida em que as variáveis são correlatas. A inserção informal, na medida em que permite a interação cotidiana harmoniosa e a negociação constante entre a unidade de capacitação e os gestores organizacionais, tende a atenuar nestes atores uma postura interventiva na capacitação. Estabelece-se um canal informal de comunicação por meio do qual a unidade de gestão de pessoas se prontifica a atender cooperativamente às demandas das unidades gerenciais.

Observa-se também que nas organizações com alta autonomia informal há uma predominância de avaliações positivas da unidade capacitação, com alta importância atribuída à atividade executada por esta, de forma a representar um perfil legitimado. Neste ínterim, há menor tendência de realização de treinamentos pelas unidades finalísticas à revelia da unidade de capacitação, demonstrando que aquelas tendem a buscar a unidade para o atendimento de necessidades emergentes de capacitação. O oposto se observa naquelas unidades com baixa autonomia informal, em que se relatou uma alta frequência de treinamentos realizados que não são comunicados antecipadamente à unidade de capacitação. Os relatos demonstram que, tipicamente, as unidades com baixa legitimidade (importância atribuída à unidade de capacitação) se vêem como unidades reativas, cujas rotinas estão focadas em “apagar incêndios”. O relato da Org. 02 demonstra como a unidade se posiciona com relação à sua atuação na organização, enfatizando a interferência indireta propiciada pela realização de treinamentos fora da unidade de capacitação.

É que fica difícil para a gente propor novos projetos, porque muitas vezes a gente está mais ocupado apagando os incêndios do que realmente pensando e planejando alguma outra coisa. E muitas vezes a gente tem que rivalizar com áreas que oferecem capacitações milionárias, que em uma tacada só gastam o que a gente teria o ano inteiro para gastar. (Coordenador, Org. 02)

A Org. 07 caracteriza o que seria o papel reativo da unidade de capacitação, o qual se verifica ser proporcionado por uma baixa legitimidade do setor em conjunto com alto grau de interferências e baixa inserção informal percebidas, de forma que as unidades impõem decisões de treinamento de forma unilateral.

Hoje eu não tenho nada, não tenho autonomia. <...> Eles não buscam nem o RH. Eles já vêm com aquelas demandas. O RH, ele só toma providencia, ele só executa o processo para que aquilo efetivamente aconteça. Então assim, já vêm as pessoas, já vem o evento, aí vem passando por cima da norma que estabelece um prazo. (Coordenador, Org. 07)

A Org. 02 demonstra como a ausência de inserção informal, a qual permitiria uma interface de comunicação com as unidades gerenciais é, na realidade, estrangida pela postura da cúpula, atestando pela interrelação entre as demais variáveis propostas, como o apoio hierárquico.

A autonomia eu defino que a gente não tem a autonomia no sentido até de comunicação direta com as áreas. Eu diria que a gente não tem essa autonomia. A gente segue uma hierarquia. A autonomia nossa é ali interna, no gerenciamento do recurso que já foi aprovado, gerenciado as ações que já foram aprovadas e executar aquela parte ali. Mas autonomia direta para tomar decisões com as áreas ali a gente não tem. (Gestor, Org. 02)

Por fim, o relato da Org. 16 expressa diretamente a ausência de importância atribuída à unidade de capacitação e as consequências de tal falta de legitimidade.

É muito cansativo trabalhar nessa área. A gente fica dando “murro em ponta de faca”, ninguém acha importante o que a gente faz. A servidora que foi embora ela falou: “para que a gente está querendo dar um ‘filé’ para quem só quer ‘comer ovo frito?’” essa é a sensação. A gente fica tentando implementar coisas que teórica e metodologicamente são corretas, mas ninguém acha importante. E eu comecei até a concordar com o meu primeiro chefe, ele falava “para de inventar moda”. Porque você tenta fazer as coisas e ninguém dá importância. <...> a organização de uma forma geral não acha importante. Mas ai não é só a capacitação, é a capacitação feita metodologicamente correta. O que eles querem que a gente faça? Eles querem que eles mandem um negocio para cá, a gente não fale nada e execute. Eles não querem que a gente pense se está adequado para a organização, porque para os servidores da <organização> a gente é feito para servir ao servidor. Eles não entendem que o RH também defende os interesses da organização. Ele gere as pessoas para alcançar resultados. Você impõe medidas de gestão para alcançar resultados, isso não é visto dessa forma aqui. (Coordenador, Org. 16)

Os relatos demonstram em suma, qual a situação enfrentada por algumas unidades de capacitação as quais estão inseridas em culturas organizacionais de baixa valorização da capacitação. Nesse contexto é possível que alterações significativas nos modelos de desenvolvimento de pessoas tenham que ser amplamente apoiadas pela cúpula organizacional ou ser objeto de um amplo trabalho de convencimento prévio a ser realizado pela unidade de gestão de pessoas, novamente ratificando a importância da sua competência política. A Org. 07, por exemplo, reporta que apesar de não possuir o apoio da cúpula e da maioria dos gestores não organização, está ativamente construindo relações de confiança com servidores e gestores buscando uma visão compartilhada da importância da capacitação.

É mais a estrutura mesmo que nos sufoca, por isso que o convencimento, a venda da nossa idéia, a gente tem feito verbalmente, informalmente, buscando uma oportunidade de ir nas salas e daí depois vamos até a hierarquia, assim, formalmente. Por isso que isto leva tempo. (Gestor, Org. 07)

Observa-se, ainda, que a Org. 02 possui representantes de capacitação nas áreas, porém exibe baixa autonomia informal. Com base nos dados, de forma geral, a existência desses representantes não se associa diretamente, de forma padronizada, à melhoria dos elementos de inserção informal e legitimidade. Pode-se argumentar que os efeitos positivos esperados com a nomeação de servidores nessa função são restringidos quando a organização, como um todo não reconhece a relevância da atividade ou da unidade de capacitação. Na medida em que os gestores não estão comprometidos com as políticas propostas pela unidade de capacitação, é possível que a figura dos representantes não possa desempenhar internamente o papel que lhe é proposto, tornando a sua função de prover a interface de comunicação entre as unidades pouco efetiva. A existência dos representantes de capacitação ocorre em metade das organizações em que se verificou alta autonomia informal, mas também ocorre em organizações com níveis moderados, demonstrando não ser uma estratégia que possa gerar isoladamente um impacto direto na capacidade de inserção das unidades de gestão de pessoas.

Os níveis moderados, conforme proposto, expressam um cenário ambíguo com posições dos atores organizacionais ora de apoio, ora de interferência e restrição à unidade de capacitação. Tal situação se observa na Org. 05, a qual já foi exemplificada como possuindo uma autonomia ambígua, uma vez que possui autonomia informal junto à cúpula, mas está sujeita a interferências de gestores e servidores que são endossadas pela própria cúpula, gerando um conflito com relação ao real grau de apoio e respaldo provido pelos dirigentes. Nesse sentido, é comum entre as organizações com um nível moderado de autonomia

informal a existência de contradições nas atitudes em relação à capacitação e na divisão entre os atores organizacionais entre aqueles que apóiam e se associam à unidade de capacitação e aqueles que não permitem a sua inserção em suas decisões. Essa divisão entre as atitudes dos gestores, em que há uma adesão parcial às políticas propostas de capacitação é exemplificada pelo relato da Org.01.

<...> Os gestores não vêem que é necessário para o servidor se desenvolver. Mas, nem todas as áreas. Tem algumas que realmente aproveitaram, por exemplo, o nosso programa de <desenvolvimento gerencial>. (Funcionário, Org. 01)

A Org. 12, de nível igualmente moderado relata o caso de sua organização em que há uma intensa cultura de realização de treinamentos pelas próprias áreas, de forma que a unidade de capacitação tem operado uma inserção gradual em cada uma delas, porém ainda com dificuldade de acompanhar a grande demanda das unidades finalísticas, de forma que essas ainda realizam significativo número de cursos próprios.

A <unidade finalística 01>, desde o ano passado que nós conseguimos trazer a capacitação para cá, eles estão agora trabalhando junto com a gente. A <unidade finalística 02> sempre trabalhou junto com a gente, quer dizer, uma parte da <unidade finalística 02>, porque tem uma outra parte que é atendimento de emergências <...> que eles também fazem os cursos e a gente fica sabendo somente através dos colegas nos estados (Coordenador, Org. 12)

É possível que as organizações que exibem um nível moderado de autonomia informal estejam, portanto, em um processo de transição, em que atuam intensamente na construção da legitimidade da unidade de capacitação ou na tentativa de mantê-la diante de mudanças do ambiente organizacional como, por exemplo, uma elevação da demanda e cobrança de um papel mais proativo da unidade. Assim, enquanto as organizações com baixa autonomia informal estão, de certa forma, enclausuradas em culturas organizacionais que reforçam um papel funcional da capacitação, aquelas com níveis moderados, ao atuarem em ambientes ambíguos e politicamente instáveis, empreendem significativos esforços no âmbito político e social da organização no sentido de influenciar os fatores que favoreçam o estabelecimento de seu papel mais relevante. Tal afirmação pode ser fundamentada em parte, com base no fato de que as Org. 01, 05, 08, 09 e 12 passaram por recentes mudanças na cúpula organizacional.

Nas Org. 01 e 08 houve recente incorporação da atividade de capacitação ao planejamento estratégico, com as respectivas unidades participando de reuniões, sob uma perspectiva de suporte ao processo decisório da cúpula. A Org. 05, conforme já relatado, foi

vinculada à cúpula diretamente e inserida recentemente no processo de planejamento estratégico. Nessas três organizações há também uma atuação mais intensa de associações de servidores, buscando interferir nas atividades de capacitação. As Org. 09 e 12 expressaram que percebem maior interesse dos novos dirigentes nas atividades de capacitação. Outra possibilidade é a tradicional mudança em larga escala de cargos gerenciais que normalmente acompanham as mudanças de cúpula, o qual potencialmente modifica o arranjo de poder e a cultura organizacional. Nesse sentido, as unidades podem explorar oportunidades de ampliar sua influência junto aos atores organizacionais. A ocorrência desses fatos abre janelas de oportunidade em razão do período de transição na organização, no qual as citadas unidades, que vinham desempenhando um papel predominantemente funcional, são incentivadas ou exortadas a desenvolverem processos de capacitação mais amplos, inclusivos sob a perspectiva de adequação às expectativas da organização.

As unidades com nível moderado normalmente não sofrem interferências significativas dos atores organizacionais, porém também não possuem inserção informal consolidada nas unidades gerenciais. Dessa forma, há espaço para ampliação da inserção informal, e influência sobre a cultura organizacional de forma que se alcance a configuração observada em organizações com alta autonomia informal.

Quando as unidades de capacitação foram questionadas sobre a adequação do atual nível de autonomia real usufruído para desempenho de suas atividades, apenas as Org. 03, 10, 13 e 14 responderem estarem operando em um nível satisfatório, não sendo percebidas como necessárias a utilização de estratégias de ampliação de poder decisório (na Org. 14 apenas o Gestor expressou essa opinião). Essas organizações compõem a parcela da amostra que possuem alta autonomia informal, sendo que, dentre essas, três (Org. 10, 13 e 14) não possuem inserção estratégica. Uma das conclusões possíveis é que é passível de melhor verificação a importância da inserção estratégica formal e se esta não seria não um fim, mas antes um meio de obtenção de autonomia informal, a qual seria o real objetivo das unidades de capacitação, haja vista sua importância para a efetividade da atividade de treinamento. Por outro lado, é possível depreender também que essas organizações percebem que operam em um ambiente de maior estabilidade com relação ao papel atribuído à capacitação, com maior legitimidade. Nesse ínterim, é possível que haja um *continuum* de transição entre um papel funcional reativo e um papel mais estratégico e propositivo em que, nos níveis moderados de autonomia informal, haja a intensificação da atuação política da unidade de capacitação que, uma vez que alcance maior inserção informal, legitimidade e conseqüente autonomia informal, volte a se consolidar em um novo patamar de atuação reforçado pela cultura

organizacional. O relato da Org. 03, ao descrever os principais fatores de manutenção de sua alta autonomia percebida demonstra como a unidade se vale de sua alta autonomia informal.

Primeiro a confiança do gestor. Primeiro lugar. Eu tenho, eu sinto que eu tenho a confiança dos gestores. Segundo lugar, a necessidade daquela interlocução grande que o setor tem com a área técnica, com as demais áreas fins da <organização>. Esses são fatores que ajudam, contribuem para que a atuação da capacitação seja mais eficaz. (Gestor, Org. 13)

A confiança dos gestores também é apontada como fator de promoção da autonomia da unidade pela Org. 15, a qual possui igualmente alta autonomia informal.

Acho que é confiança mesmo, que eles têm. Que podem fazer qualquer reparo na minha gestão, mas assim eles confiam que eu sei o que eu estou fazendo aqui dentro. Que eu conheço as outras áreas, que eu tenho uma historia dentro da casa. Isso ajuda bastante. (Gestor, Org. 15)

Conforme proposta do presente estudo, para corroboração da importância da autonomia informal para a percepção real de autonomia, são analisadas na Figura 21 a relação entre os níveis de autonomia informal depreendidos da operacionalização das variáveis propostas e os níveis percebidos de autonomia real.

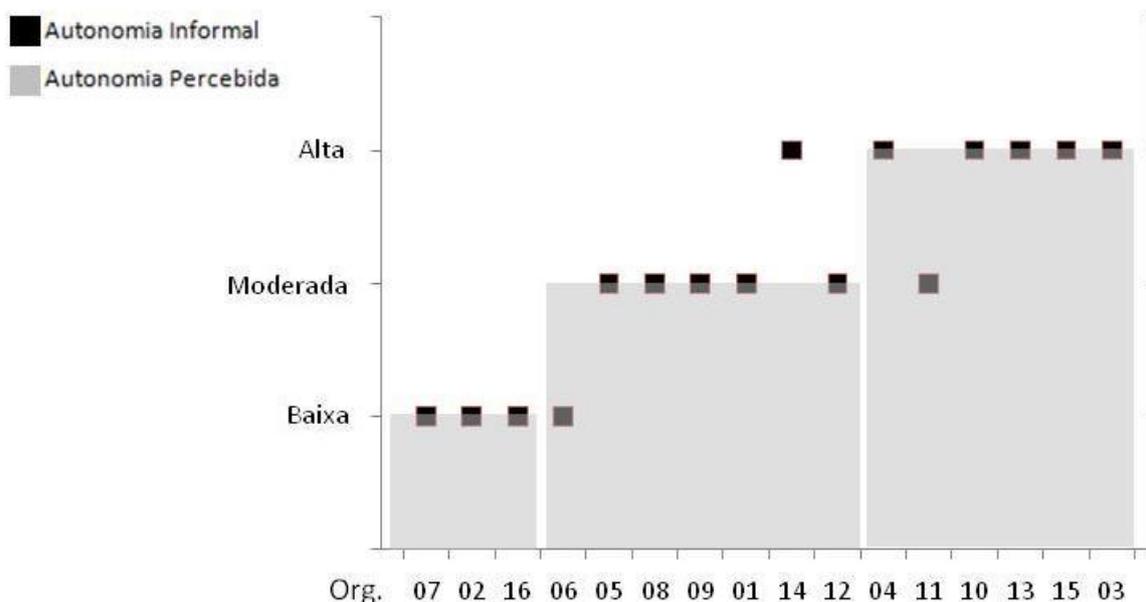


Figura 21: Relação entre níveis atribuídos de autonomia informal e autonomia percebida.

Com base na relação proposta, a autonomia informal está diretamente relacionada à autonomia real percebida pelas unidades de gestão de pessoas. A relação atesta pela validade do modelo de formação da autonomia em que não havendo autonomia formal, o poder

decisório real da unidade de gestão de pessoas dependerá principalmente do ambiente informal na organização. Assim, a unidade deve buscar a maior legitimidade da atividade de capacitação junto aos atores organizacionais para a obtenção de maior margem de decisão visando à efetividade dos processos de treinamento. Nesse sentido, as variáveis propostas têm potencial para a análise do ambiente informal da organização como fator de suporte à autonomia real das unidades de capacitação.

Como proposição dos objetivos do presente estudo, cabe analisar se a autonomia desempenha um papel relevante para a expressão de modelos estratégicos no setor público. Dentre as organizações que possuem participação formal no planejamento estratégico (Org. 03, 05, 08, 11) duas apresentam percepção de alta autonomia (Org. 03, 11) e duas de moderada autonomia (Org. 05, 08). Conforme proposto por Paauwe (2004) a inserção formal dessas unidades representa a dimensão processual do perfil estratégico das unidades. Para melhor definir em que medida essas unidades apresentam um perfil estratégico é necessária a análise das suas atividades de treinamento. O Estudo 01 permitiu a identificação de tais atividades, constituindo perfis específicos de execução de treinamentos em cada organização. Para alcance dos objetivos propostos, propõe-se a análise da relação entre autonomia e os perfis de atividades detectados.

4.3 Perfis de atividades de capacitação e percepção de autonomia.

A análise das atividades de capacitação realizadas nas unidades de gestão de pessoas foi obtida por meio da amostragem teórica que fundamentou o presente estudo, a qual está detalhada no Apêndice A. A categorização das entrevistas resultou em 25 atividades passíveis de serem realizadas pelas unidades de capacitação no setor público. As unidades realizam em média, 14 atividades, com um mínimo de 07 e máximo de 20, o que demonstra a variedade na complexidade do processo de treinamento desempenhado pelas unidades de capacitação.

As atividades foram categorizadas em macro-processos relativos às etapas de treinamento. As etapas teóricas de Análise de Necessidades de Treinamento e Planejamento foram agrupadas, uma vez que, nas organizações se constituem em um processo integrado de planejamento. A etapa de execução compreende a realização de treinamentos, planejados e gerenciados diretamente pela unidade de capacitação, por meio de contratação de treinamento ou de instrutoria interna. A execução também compreende um grupo de atividades de

concessão de incentivos, no qual não existe contratação direta. São concedidas licenças, afastamentos ou incentivos financeiros para os servidores se capacitarem em cursos de sua escolha, alinhados às diretrizes estabelecidas pela organização. Por fim, as atividades de controle envolvem tanto o controle quantitativo operacional de treinamentos, quanto orçamentário, mas também as avaliações dos treinamentos e controles do perfil da força de trabalho, como monitoramento de *gaps* de competências. Incluiu-se entre esses processos também a realização de relatórios para o controle de atores organizacionais e governamentais, assim como a elaboração de normas, compreendida como um controle *ex ante* das políticas de capacitação.

As atividades estão sumarizadas no Quadro 24. Sua descrição detalhada encontra-se no Apêndice A que detalha o processo de categorização dos dados da respectiva etapa de pesquisa.

CATEGORIAS DE ATIVIDADES MAPEADAS	
Nº	PLANEJAMENTO
01	Levantamento de Necessidades de Treinamento
02	Mapeamento de Competências
03	Plano Anual de Capacitação
04	Banco de Instrutores
	EXECUÇÃO: TIPOS DE TREINAMENTO
05	Cursos Abertos
06	Cursos Fechados
07	Cursos de instrutoria interna
08	Cursos Abertos de Pós-Graduação
09	Cursos Fechados de Pós-Graduação
10	Capacitação Gerencial
11	Programas Permanentes de Capacitação
	EXECUÇÃO: LICENÇAS E INCENTIVOS
12	Licença Capacitação
13	Afastamento para Pós-Graduação
14	Incentivo para cursos de Graduação
15	Incentivo para cursos de Pós-Graduação
16	Incentivo para cursos de Idiomas

Quadro 24: Atividades de capacitação mapeadas nas unidades de desenvolvimento de pessoas.

CATEGORIAS DE ATIVIDADES MAPEADAS	
	CONTROLES
17	Controle Operacional
18	Controle de Orçamento
19	Avaliação de Reação ao Treinamento
20	Avaliação de Impacto
21	Avaliação de Aprendizagem
22	Monitoramento de competências da força de trabalho
23	Relatórios Gerenciais Internos
24	Relatórios de Auditoria Externos
25	Elaboração de Normas

Quadro 24: Continuação.

A análise proposta busca verificar a relação entre a arquitetura de atividades em cada organização, seu perfil estratégico e os níveis de autonomia percebida. Para tanto apresenta-se a Figura 22 para a comparação entre as organizações. As informações apresentadas no quadro referem-se à existência de planejamento estratégico na organização e às unidades que possuem participação direta formal na sua elaboração ou monitoramento (ambos marcados com “X”). Também se considera como aspecto informal relevante para o perfil estratégico a percepção de apoio da cúpula. A participação formal direta na formulação estratégica (Org. 03) ou como suporte à implementação (Org. 08, 11) são considerados perfis estratégicos de atuação, conforme a literatura estratégica pautada no pressuposto formal-sinóptico de decisão (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000). Em seguida, o perfil das atividades de execução é demonstrado nas categorias propostas. As atividades de planejamento da capacitação são demonstradas de forma discriminada, dada a sua importância para a atuação mais reativa, focada na demanda, ou proativa, focada na oferta planejada de treinamentos, da unidade de capacitação. Há também relevância para observação da realização de mapeamento de competências, uma vez que este se constitui em um dos objetivos da política de capacitação do Governo. Tendo em vista o foco da análise no processo de ANT, teoricamente concebido como responsável pela vinculação estratégica da unidade (IQBAL; KHAN, 2011), as demais atividades de execução, incentivo e controle são tratadas de forma agregada, pela apresentação do número de atividades realizadas em cada categoria. Por fim são apresentados o total de atividades realizadas em cada organização e a média de atividades realizadas, conforme o nível de autonomia relatado.

Perfil Estratégico e Atividades de Capacitação	Autonomia Percebida															
	BAIXA			MODERADA						ALTA						
	Organizações															
	07	02	16	06	05	08	09	01	14	12	04	11	10	13	15	03
Planejamento Estratégico	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-	-	X	X
Participação Formal no Plan. Estratégico	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X
Percepção de Apoio da Cúpula	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-	X	X	-	-	X
Levant. de Necessidades de Treinamento	-	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-
Mapeamento de Competências	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
Plano Anual de Capacitação	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-	X
Banco de Instrutores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X
Atividades de Execução	03	05	04	03	05	04	02	05	05	07	05	05	03	07	05	05
Atividades de Licenças e Incentivo	02	04	02	02	02	04	01	01	02	02	01	02	05	04	02	05
Atividades de Controle	03	06	05	06	05	06	04	06	05	07	06	06	06	08	06	07
Total de Atividades Realizadas	09	17	13	13	14	16	07	14	14	19	14	15	16	20	15	20
Média de Atividades por Nível de Autonomia	13			13,85						16,67						

Figura 22: Relação entre atividades desempenhadas de capacitação e níveis de autonomia percebida.

O primeiro aspecto fundamental expresso no referido quadro comparativo é o maior número médio de atividades desempenhadas por organizações com percepção de alta autonomia. A distribuição dessas atividades adicionais varia entre o uso de maior número de ferramentas de planejamento (Org. 03), de controle (Org. 03 e 13) e maior variedade de modalidades de treinamento (Org. 13) e incentivos (Org. 10, 13). A maior autonomia, na medida em que tem forte relação com o ambiente informal da organização tem por base a legitimidade da atividade de capacitação, o que enseja maior busca de soluções de treinamento pelos atores organizacionais junto à unidade de gestão de pessoas. Nesse sentido, o maior número de atividades reflete a maior capacidade operacional desenvolvida por essas unidades para a oferta de maior número de alternativas de treinamento, visando à adequação às necessidades organizacionais. Dentre as alternativas de treinamento, algumas estão diretamente relacionadas à maior flexibilidade e capacidades de planejamento e atendimento de necessidades organizacionais. Ressalte-se que as organizações desenvolvem tais atividades de forma cumulativa às atividades tradicionais de controle burocrático, corroborando a asserção de Truss (2008) de que o setor público desenvolve perfis específicos ao contexto nacional, com inovações gerenciais sobrepostas às rotinas burocráticas. As estratégias operacionais para obtenção de maior flexibilidade, nesse sentido, são alternativas adotadas pelas organizações em resposta às restrições específicas do setor público brasileiro.

A utilização de instrutoria interna, por exemplo, torna-se uma das principais estratégias adotadas pelas unidades como forma de evitar as restrições dos dispositivos da Lei Nº 8.666/93, que regulam contratações no setor público. A realização de cursos internos tem como suporte a previsão legal de remuneração de servidores públicos de organizações públicas federais como instrutores por intermédio da Gratificação de Encargos por Cursos e Concursos – GECC, prevista pelo Decreto Nº 6.114/2007. Segundo os entrevistados, o uso da GECC proporcionou a maior flexibilização do processo de execução de cursos, tendo em vista que prescinde do processo de contratação externa e conseqüentemente da aprovação de unidades jurídicas e de contratação.

A gente tem amarras para contratar, porque tem a Lei Nº 8.666/93 <...>. Mas a gente encontra estratégias, essa GECC é muito boa, nos ajuda muito a trabalhar com bons professores de universidades e de outros órgãos federais e também estimular os instrutores internos. (Coordenador, Org. 03)

<...> diante da dificuldade que a gente tem de contratar quando passa do valor da dispensa de oito mil reais, a gente geralmente opta por contratar por GECC porque a gente tem um caminho mais tranqüilo <...> esse ano eu acho que 50% ou mais do que a gente fez de

capacitação foi por GECC. É a forma que a gente encontrou de trazer profissionais com um bom nome, um bom currículo e fazer esse tipo de capacitação. A GECC foi uma “mão na roda”, porque você fazer essa contratação facilita muito. (Gestor, Org. 14)

Dessa forma, a utilização de bancos de instrutores (Org. 03 e 12) tem como objetivo reunir informações para a oferta planejada dos cursos de instrutoria interna pela própria unidade de gestão de pessoas. Nessas organizações busca-se utilizar de cursos específicos para a formação de instrutores que comporão o referido banco. A Org. 12, por exemplo, caracteriza-se como a organização com maior número de restrições gerenciais, possuindo uma autonomia real moderada, porém, executa grande número de atividades de treinamento com base em cursos internos, em parceria com as unidades finalísticas, os quais são alternativas com menor dependência de recursos financeiros e humanos.

Nós temos alguns servidores já. Um banco de instrutores, de servidores que participaram de cursos que nós demos para a formação de instrutoria. Há alguns outros que já vêm atuando há mais tempo por indicação ou outros que a gente procura sempre passar nesse curso de formação de instrutores. Às vezes em uma demanda de uma ação de uma área a gente até convida, arriscando para saber como é a pessoa, mas aí a gente proporciona a eles esse curso.

<...>

A GECC normalmente nós que pagamos <...>. E nossos cursos que são realizados sob a nossa supervisão, programados, que está dentro do PAC, programados aqui pela área. Nós pagamos a GECC ou mesmo que seja realizado na <unidade gerencial> por iniciativa deles, mas que está previsto no planejamento aqui com a gente a gente paga com a GECC. <...> Tem mês que tem três, quatro cursos. É devido mais à necessidade das áreas. Porque tem algumas coisas que são muito específicas a gente não encontra no mercado. Então esse tipo de necessidade a gente tem que atender com os cursos internos. (Coordenador, Org. 12)

De forma semelhante, a utilização de incentivos educacionais é considerada pelas organizações como alternativa mais flexível para o atendimento de demandas de capacitação, uma vez que prescinde de processos de contratação. As normas de incentivo prevêm o apoio a iniciativas de capacitação dos servidores, em modalidades específicas e que atendam os requisitos institucionais, por meio do custeio de cursos escolhidos pelos mesmos. Os benefícios relatados dessas normas são, primeiramente, o maior alcance de ações de capacitação nas localidades dos servidores, beneficiando as organizações de grande porte. A previsão de uma quantidade específica de vagas para concessão de valores padronizados de incentivos financeiros possibilita o dimensionamento mais preciso do orçamento de

capacitação. Por fim, os incentivos promovem a motivação aos servidores de buscarem seu desenvolvimento permanente em temas de sua escolha, como em cursos de graduação, ou previamente definidos pela organização, como em cursos de pós-graduação destinados à geração de novos conhecimentos. Tais programas são amplamente adotados nas Org. 02, 03, 08, 10 e 13.

A capacitação gerencial, tida como um processo estratégico pela literatura (GRATTON, 1999) consiste em uma modalidade de curso executado por uma pequena parcela de organizações (Org. 01, 03, 12, 13, 15). Nessas organizações os programas são recorrentes e, em algumas organizações, baseados na análise do desempenho gerencial (Org. 03), sendo que permitem a formação de gestores para processos sucessórios ou preparação de líderes para cargos gerenciais (Org. 01 e 03). A baixa ocorrência dessa modalidade é depreendida do relato dos entrevistados de que muitos gestores não têm interesse ou disponibilidade para capacitação. Observa-se, dessa forma, que tais cursos são prevalentes em organizações com alta percepção de autonomia, nas quais a cultura organizacional, como elemento de autonomia informal, tende a valorizar as atividades de capacitação.

Por fim, uma importante modalidade executada pelas Org. 12 e 13 é a realização de programas permanentes de treinamento. Tais programas são conjuntos de cursos que criam trilhas de capacitação ou programas de formação, destinados à qualificação permanente de servidores ou de cargos e funções específicas, os quais são, normalmente, importantes funções finalísticas para a organização (e.g. Org. 13). Na Org. 13, tais programas são utilizados em substituição ao Plano Anual de Capacitação e se baseiam nos *gaps* de competências mapeadas, os quais são ajustados periodicamente. Segundo a unidade, os programas são adequados ao perfil da força de trabalho, que requer uma perspectiva educacional de longo prazo, voltada para a formação acadêmica.

<...> a gente trabalha mais é com futuro. As razões para isso é que a gente trabalha com um público exigente, que são cientistas. Se a gente não trabalhar visando uma coisa mais futura, sermos mais proativos, não tem como. (Supervisor, Org. 13)

Os programas permanentes possuem um efeito legitimador da capacitação, na medida em que são institucionalizados na organização. Nesse sentido, para os entrevistados, esse torna-se um fator de manutenção da autonomia da unidade, quando questionados acerca dos fatores que explicam a baixa interferência percebida pela unidade.

Eu acredito que deve ser porque a gente tem essa capacitação contínua e permanente. Então eles já conhecem, já são da casa, já sabem que existe. Nesses cursos eles não têm tanta interferência. <...> Acho que

pelo fato dos programas já serem assim, fixos e não acontecerem esporadicamente. (Supervisor, Org. 13)

Sendo assim, a forma de realização da avaliação de necessidades de treinamento se apresenta como um diferencial entre as unidades com maior percepção de autonomia e conseqüente capacidade operacional. As unidades que realizam o mapeamento de competências se baseiam em lacunas de desempenho, em lugar de levantamentos de cursos. Assim, o mapeamento de competências, por exemplo, nas Org. 03 e 13 permitiu o monitoramento da capacidade da força de trabalho e conseqüente capacidade de planejamento e gestão de demandas emergentes. Os controles realizados por essas unidades passam a assumir também um caráter qualitativo, com foco na formação dos servidores (Org. 13), assim como em competências específicas para atendimento às lacunas detectadas, ao invés do foco operacional e orçamentário das demais organizações.

O controle das informações relativas às lacunas e ao perfil da força de trabalho estabelece critérios para o planejamento instrucional e para a análise da adequação de cursos para cada unidade ou indivíduo. Nesse sistema, demandas emergentes são previamente analisadas e inseridas no contexto do PAC e do diagnóstico, não sendo tratado de forma paralela ao planejamento, evitando interferências. Esse procedimento guarda semelhança com o processo de Análise da Demanda, descrito por Meneses, Zerbini e Abbad (2010), porém menos abrangente, pois não é feita uma análise de possíveis soluções de não-treinamento para a demanda (IQBAL; KHAN, 2011; MENESES; ZERBINI; ABBAD, 2010).

Cabe notar que a inserção estratégica, a existência de planos estratégicos e mesmo o apoio informal da cúpula, aparentemente não se relacionam à realização do mapeamento de competências. A prescrição de alinhamento vertical presente nos modelos de referência não se verifica nas organizações. Mesmo a Org. 03, que possui inserção estratégica formal, reporta que o atendimento das necessidades de treinamento não é diretamente vinculado a objetivos estratégicos organizacionais. O atendimento desses objetivos é realizado por meio da interpretação dos atores organizacionais sobre quais lacunas possuem em relação às suas atividades e, em algumas organizações, aos objetivos individuais de desempenho. Assim, há um atendimento indireto de objetivos organizacionais desde que esses sejam desdobrados e considerados pelos atores organizacionais quando do fornecimento de informações sobre lacunas de desempenho. De qualquer forma, em última análise, o atendimento dos objetivos organizacionais depende da interface de comunicação entre a unidade de gestão de pessoas e os atores organizacionais, sendo um processo permeado por fatores informais e subjetivos.

Por esse motivo é que é possível a existência de modelos baseados em competências, mesmo em organizações em que não há planejamento estratégico. O alinhamento que viabiliza a efetividade da ANT é de natureza informal-incremental, como um processo de construção coletiva. A legitimidade e inserção informal permitem tal alinhamento, posto que, conforme os entrevistados, a interlocução com as unidades gerenciais compõe o processo de ANT.

Na totalidade das organizações que possuem planejamento estratégico, quando existem objetivos e metas específicos de capacitação, estes se relacionam, normalmente, à consecução de projetos, tais como a implantação da gestão por competências, ou o alcance de metas quantitativas de capacitação. Um exemplo dessa forma de elaboração estratégica é fornecido pela Org. 01 que relata quais metas que estão implicadas no seu plano estratégico.

<Nosso objetivo é> Capacitar o que seria um número médio de servidores em um determinado período. Geralmente durante o ano mesmo. Aí tem outras, com cada um dos servidores. Aí pactua. Tem uma que é de fazer o relatório do PAC, outras da parte orçamentária, pactua junto com as chefias mesmo. Mas, no planejamento estratégico conta a meta de servidores capacitados. (Org. 01)

Os pressupostos teóricos do desenvolvimento estratégico de pessoas permitem questionar em que medida os objetivos e metas que se tem atribuído às unidades de gestão de pessoas por meio de planos estratégicos são, de fato, um modelo estratégico de gestão. A rigor, em nenhuma das organizações as lacunas de desempenho servem de referência para o processo de elaboração estratégica. A consideração das lacunas de desempenho humano para alcance dos objetivos estratégicos da organização figura como um importante elemento para a gestão estratégica de pessoas (GRATTON, 1999). Segundo Gratton (1999) e, em consonância com a literatura de TD&E (IQBAL; KHAN, 2011) a análise de necessidades de treinamento é o processo central para o estabelecimento de parâmetros que orientem a elaboração de uma estratégia específica de desenvolvimento de pessoas.

Na prática, as organizações não desenvolvem estratégias específicas com prescrições para o desenvolvimento da força de trabalho. Não há um processo racional de elaboração estratégica prévia de desenvolvimento de pessoal pela cúpula organizacional, para posterior implementação sistemática pela unidade de gestão de pessoas. Da mesma forma, não há um diagnóstico ambiental formal que aponte as necessidades futuras da força de trabalho. Nesse sentido, sob a perspectiva formal-sinóptica nenhuma das organizações da amostra exibe um perfil estratégico de desenvolvimento de pessoas. Baseando-se nos modelos de McCracken e Wallace (2000) (Figura 6, pg. 60) as unidades pesquisadas se identificam ou com o perfil de treinamento tradicional, com foco administrativo e atendimento reativo de demandas, ou o

perfil intermediário de desenvolvimento de pessoas, cujo foco recai sobre a promoção da aprendizagem e atuação como consultoria interna. O modelo estratégico, não encontrado nas organizações, teria como foco a contribuição para a elaboração da estratégia organizacional.

Não obstante, as organizações são capazes de operar efetivamente sistemas de treinamento independente da existência ou participação de processos de elaboração estratégica. Comparativamente, há unidades que possuem inserção estratégica, porém julgam atuar de forma reativa, sob uma perspectiva funcional de treinamento (Org. 05 e 08).

Observa-se que a maior parte das atividades descritas, tais como os cursos internos, incentivos e análises de lacunas de desempenho, tem como objetivo contornar dificuldades tipicamente enfrentadas pelas unidades de gestão de pessoas no setor público. As unidades diminuem sua dependência de recursos para atuar de forma mais flexível e diminuem as interferências em suas decisões por meio do alinhamento com gestores e servidores.

As estratégias de treinamento são elaboradas por meio de processos descentralizados, emergentes e pluralistas, o qual guarda maior relação com o processo informal-incremental de tomada de decisão. A prevalência desse modelo de tomada de decisão deve-se às limitações de racionalização do cenário organizacional, pelos dirigentes organizacionais e pela unidade de gestão de pessoas, assim como pela singularidade dos conteúdos dos treinamentos e percepções de lacunas de desempenho, os quais podem ser apenas providos pelas unidades gerenciais e servidores. O critério para a efetividade dos treinamentos de gestão de pessoas é o atendimento das demandas dos atores organizacionais e não a formatação e adequação do perfil da força de trabalho a concepções previamente planejadas de competências. Assim, o que figura como relevante para a efetividade do sistema de treinamento é a inserção informal da unidade de gestão de pessoas no ambiente organizacional, e seus resultados se relacionam à sua legitimidade e papel atribuído à capacitação. Nesse sentido, os critérios que balizam a avaliação de resultados da capacitação são de natureza subjetiva, não racional, baseados nas expectativas e interpretações dos atores organizacionais.

Por esse motivo, é possível concluir que a obtenção de legitimidade é um dos principais objetivos das unidades de gestão de pessoas. Dessa forma, a autonomia é uma variável central para a análise dessas unidades, na medida em que reflete o papel atribuído à função na organização e sua capacidade de contribuição para os resultados organizacionais.

Sob essa perspectiva, a transição para um papel estratégico, conforme previsto na literatura, na medida em que implica em um papel de maior relevância e influência na organização, seria contingente à sua maior autonomia. A inserção estratégica, de fato, pode, inclusive, consistir antes em um meio para a obtenção de maior legitimidade e inserção

informal na organização do que um fim, voltado para a formulação da estratégia organizacional. O fato das organizações buscarem inserção junto à cúpula com o objetivo de obtenção de informações para subsidiar a oferta adequada de treinamentos, assim como de obter respaldo para suas próprias decisões de treinamento, corrobora a concepção da atividade de capacitação como eminentemente dependente de relações informais com os atores organizacionais.

Com relação à efetividade da atividade de capacitação, a autonomia da unidade tem papel fundamental, na medida em que a interferência reiterada de atores organizacionais nas atividades de capacitação afetam a sua capacidade de gerenciar o seu processo decisório, o qual possui natureza essencialmente pluralista, por meio do qual alinha os interesses dos variados atores organizacionais. É nessa perspectiva que a capacitação, sob forte interferência torna-se um instrumento a serviço de uma reduzida parcela de atores organizacionais que possuam poder para determinar suas decisões e resultados. Nesse cenário a menor autonomia da unidade termina por inviabilizar o gerenciamento pela mesma da construção coletiva para atendimento das necessidades organizacionais de maneira ampla, o que contribuiria para a percepção de oportunidades de desenvolvimento e criação de uma cultura de aprendizagem na organização.

Com base nessas conclusões, o presente estudo alcança os seus objetivos. São estabelecidos variados fundamentos e questionamentos teóricos para maior investigação da emergência de perfis estratégicos de desenvolvimento no setor público. Nesse ínterim, de forma conclusiva, são apresentados na seção final os resultados integrados de autonomia e as proposições teóricas do estudo para as teorias de referência, assim como para o ambiente organizacional do setor público nacional, no contexto de busca do desenvolvimento de modelos estratégicos de gestão de pessoas.

4.4 Consolidação de resultados e proposições teóricas do estudo.

Como forma de se consolidar a análise dos níveis de autonomia realizada pelo presente estudo, relacionam-se os resultados acerca do perfil de autonomia nas organizações, em suas variadas dimensões, como forma de se demonstrar a contribuição dessas para a percepção de autonomia real, fornecida pelas unidades de gestão de pessoas. Os modelos teóricos propostos em cada uma das dimensões também são consolidados de forma que se

apresenta, conforme proposta de Paauwe (2004), um modelo empírico contextualmente fundamentado de formação da autonomia em organizações públicas para desempenho de atividades estratégicas de capacitação. O modelo consiste em uma análise compreensiva dos fatores que se observou estarem relacionados à percepção de autonomia para desempenho de atividades de capacitação nas organizações pesquisadas. Nesse sentido, são apresentados na seção seguinte a consolidação dos resultados de autonomia e o modelo empírico proposto.

4.4.1 Autonomia percebida e relação com dimensões de análise.

Dentre os objetivos do presente estudo, buscou-se a análise da relação entre os fatores do ambiente organizacional e a percepção de autonomia fornecida pelos entrevistados. Os graus de autonomia foram definidos por meio do questionamento direto dos entrevistados, com amparo nas respostas às demais questões de entrevista. A análise das dimensões de autonomia, no entanto foi realizada por meio da análise dos fatores específicos de cada dimensão. Com base nos pressupostos da gestão estratégica de pessoas, foram considerados aspectos relacionados à inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas no planejamento organizacional, assim como a percepção de apoio da cúpula. Por fim, as dimensões de autonomia, teoricamente prescritas, foram operacionalizadas por meio dos fatores categorizados a partir da análise dos relatos dos entrevistados. Para as dimensões formal e gerencial foram atribuídos níveis conforme os seguintes critérios:

- 1) **Autonomia Formal:** Autoridade formal atribuída à unidade de gestão de pessoas para tomada de decisão em processos de capacitação. Apenas a Org. 15 apresentou autoridade em processos de execução e concessão de incentivos de educação, sendo atribuído um nível “Moderado” de autonomia, referente à capacidade de decisão com restrições formais da hierarquia. Às demais organizações atribuiu-se um nível “Mínimo”, referente à ausência de capacidade decisória formal.
- 2) **Autonomia Gerencial Meso-Organizacional:** O constructo é operacionalizado de forma diversa daquela proposta na teoria, uma vez que, a rigor as organizações públicas possuem invariavelmente baixa autonomia gerencial. Sendo assim, no nível meso-organizacional a autonomia gerencial foi definida como a adequação da

disponibilidade de recursos humanos e financeiros. Para tanto foram considerados: 1) capacidade técnica da equipe de capacitação; 2) Valor do orçamento de capacitação; 3) capacidade de gestão do orçamento; 4) processo de contratação de treinamentos. O nível de autonomia gerencial foi definido como “Alto” para as organizações com predominância de adequação nos fatores, “Moderado” para inadequação em dois desses fatores e “Baixo” para a predominância de inadequação nos fatores.

Dessa forma, os resultados nos principais fatores de inserção estratégica e da análise dos níveis de autonomia em cada dimensão são demonstrados no Quadro 25.

Org.	Percepção de Apoio da Cúpula	Participação no Plan. Estratégico	Autonomia Formal para Capacitação	Autonomia Gerencial Meso-Organiz.	Autonomia Informal	Autonomia Real Percebida
07	Não	Não Existe P.E.	Mínima	Baixa	Baixa	Baixa
02	Não	Não Existe P.E.	Mínima	Moderada	Baixa	Baixa
16	Não	Não Participa	Mínima	Alta	Baixa	Baixa
06	Não	Não Existe P.E	Mínima	Moderada	Baixa	Moderada
05	Sim	Direta Informal	Mínima	Baixa	Moderada	Moderada
08	Sim	Suporte	Mínima	Moderada	Moderada	Moderada
09	Não	Não Participa	Mínima	Moderada	Moderada	Moderada
01	Não	Indireta Informal	Mínima	Alta	Moderada	Moderada
12	Sim	Não Participa	Mínima	Baixa	Moderada	Moderada
04	Não	Não Existe P.E.	Mínima	Alta	Alta	Alta
11	Sim	Suporte	Mínima	Alta	Moderada	Alta
10	Sim	Não Existe P.E.	Mínima	Alta	Alta	Alta
13	Não	Não Existe P.E.	Mínima	Alta	Alta	Alta
14	Não	Não Participa	Mínima	Moderada	Alta	Alta
15	Não	Indireta Informal	Moderada	Alta	Alta	Alta
03	Sim	Direta Formal	Mínima	Alta	Alta	Alta

Quadro 25: Níveis atribuídos de autonomia formal, informal e gerencial e nível de autonomia percebida.

O quadro proposto demonstra os padrões entre os níveis de autonomia e cada dimensão. A dimensão formal de autonomia como se verifica, varia apenas na Org. 15. Os efeitos relatados referem-se à isenção de interferências por parte dos atores organizacionais, de forma que a existência de autonomia formal pode contribuir para a autonomia informal da unidade.

A autonomia gerencial não possui completa adstrição aos níveis de autonomia real, sendo possível que as organizações possuam alta autonomia gerencial, com disponibilidade adequada de recursos, porém percebam baixa autonomia real. Pode-se argumentar que a forma de operacionalização da autonomia gerencial, como adequação de recursos não guarde relação com a percepção de poder decisório. No entanto, a análise do perfil das atividades de capacitação demonstrou que as unidades lançam mão de variadas estratégias como forma de ampliação da sua capacidade operacional e diminuição da dependência de recursos. Aquelas com maior quantidade de atividades e que possuíam processos mais complexos relatavam perceber maior autonomia. Nessas organizações a autonomia gerencial se define, da mesma forma como alta, indicando a percepção de ausência de restrições consideráveis na capacidade operacional da unidade. A Org. 12, por exemplo, demonstrou na análise de atividades, que sua unidade se vale, largamente, de alternativas de treinamento por meio de cursos internos, evitando a necessidade de contratação externa. A unidade também, por meio de inserção informal nas unidades gerenciais, negocia a utilização de recursos dessas áreas para realização de treinamentos de seu interesse.

A autonomia informal, conforme já estabelecido, possui maior relação com a autonomia percebida, provavelmente por operacionalizar variáveis perceptuais diretamente relacionadas às decisões de capacitação. Assim, a construção da autonomia real se baseia primordialmente na inserção informal da unidade nas instâncias decisórias da organização. A autonomia para atividades de capacitação, assim como o acesso a recursos podem ser ampliadas por meio da obtenção de apoio dos atores organizacionais. Os resultados contrariam um importante modelo teórico desse estudo, de que a autonomia real se apresenta como menor que a autonomia formal em decorrência de interferências organizacionais. Na realidade, as unidades não possuem autonomia formal e ampliam sua autonomia real por meio de processos informais. A Figura 23 demonstra a relação observada, de forma a atestar a importância de processos informais para a construção da autonomia de unidades de gestão de pessoas.

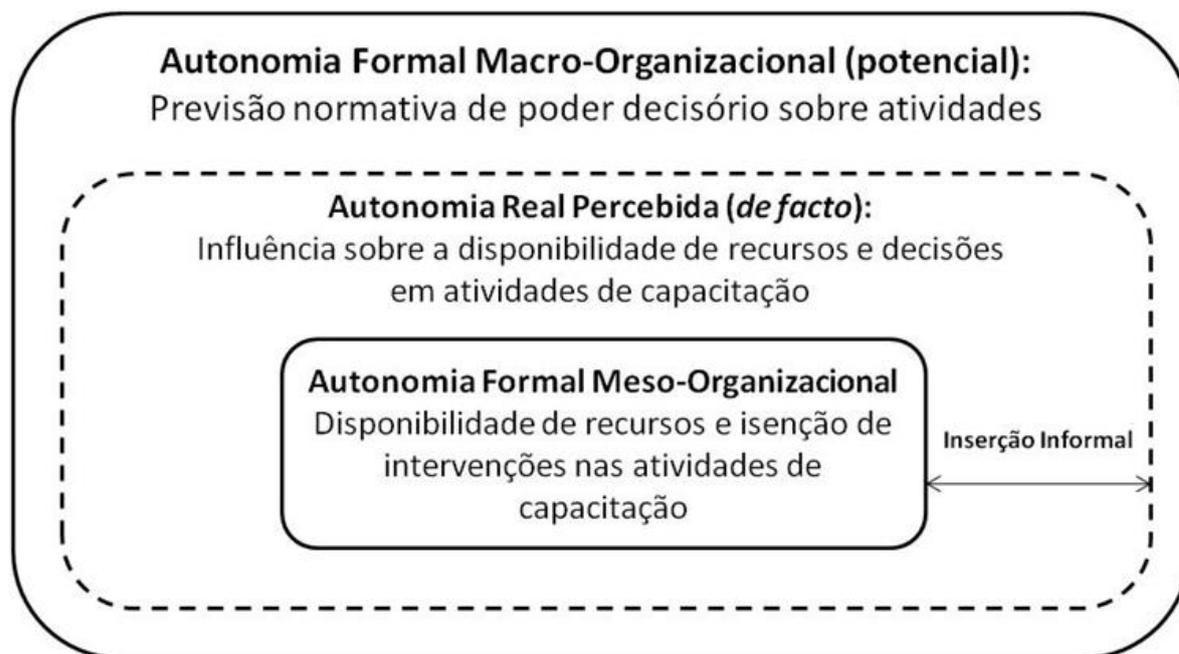


Figura 23: Dimensões de autonomia: ampliação da autonomia formal por meio da autonomia informal.

De forma geral, na maioria dos casos os níveis atribuídos às dimensões gerencial e informal de autonomia são corroborados pelas percepções de autonomia real dos entrevistados. Os casos em que a combinação entre os níveis de autonomia não possui relação aparente com a autonomia real pode se dever aos variados fatores ambientais e subjetivos que não compõem a análise. Não obstante, os relatos e a análise integrada das dimensões permitem atestar pela relação entre as dimensões de autonomia. A consolidação das proposições teóricas relativas à formação da autonomia real das unidades de gestão de pessoas é realizada na seção a seguir.

4.4.2 Modelo empírico de formação da autonomia para desempenho estratégico de atividades de capacitação no setor público.

A descrição dos dados, a partir do ambiente macro-organizacional em direção ao nível meso-organizacional permite uma avaliação de fatores institucionais e organizacionais, formais e informais, que afetam a autonomia de unidades de gestão de pessoas. As dimensões de autonomia e os níveis de análise, no entanto, guardam relações entre si. A autonomia gerencial, ao proporcionar maior capacidade de gestão e alocação de recursos humanos e financeiros, gera a capacidade operacional necessária para a efetividade do sistema de

treinamento. A apresentação de alternativas de treinamento adequadas às necessidades organizacionais proporciona a melhoria da reputação da unidade e de sua legitimidade. Por sua vez, a obtenção de legitimidade, na medida em que modifica as percepções dos atores organizacionais com relação à relevância da atividade de capacitação, leva à maior perspectiva de obtenção de apoio hierárquico por meio da inserção informal da unidade nas instâncias decisórias. A inserção junto aos atores-chave da organização tem como objetivo alçar a atividade de gestão de pessoas a um patamar estratégico.

Essa progressão, no entanto, não é linear, na medida em que há a influência da inserção estratégica da unidade de gestão de pessoas na obtenção de maior autonomia nas demais dimensões, por meio do apoio da cúpula. A difusão da autonomia desde a cúpula até a dimensão operacional da autonomia pode ser atribuída à estrutura hierárquica organizacional que, por força da autoridade dos dirigentes permite a vinculação das decisões das unidades na base hierárquica. Por esse motivo considera-se que embora não haja autonomia formal alocada às unidades de capacitação, é possível que essas indiretamente possuam “autonomia estratégica” que, com base em uma adaptação desse conceito proposto por Verhoest et (2004) ao nível meso-organizacional, refere-se à capacidade de definição de políticas e procedimentos gerais para a atividade desempenhada. A influência mútua entre as dimensões de autonomia atesta pela unidade do conceito de autonomia real, como resultante da interrelação entre as diferentes dimensões de autonomia. Uma das propriedades da autonomia, portanto, é sua iteratividade, no sentido de que são gerados resultados intermediários em cada uma das dimensões de autonomia que contribuem para as demais, sendo um dos resultados desse processo a inserção da atividade de desenvolvimento como processo estratégico na organização. A Figura 24 apresenta de forma simplificada a relação entre as dimensões de autonomia.

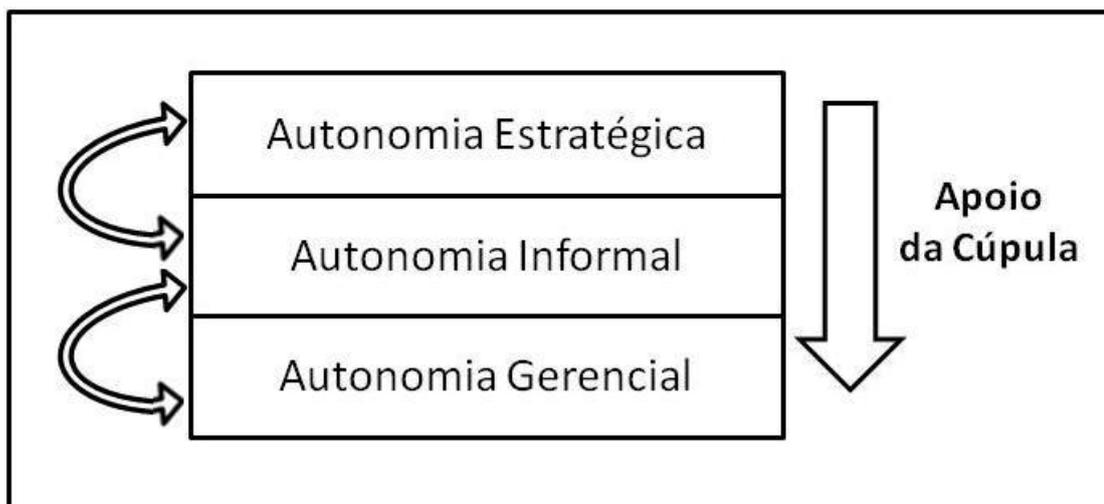


Figura 24: Relações entre as dimensões de autonomia.

Conforme exposto, o apoio da cúpula difere do apoio hierárquico, embora esse último também seja relevante para a obtenção de maior autonomia, na medida em que permite a isenção de interferências formais de outros atores organizacionais. Ressalte-se que é enfatizada dimensão formal do apoio, de maneira que há viabilidade para a existência de processos informais de resistência e adesão “ritualística” dos demais atores organizacionais às políticas de capacitação definidas pela cúpula.

Cada uma das dimensões de autonomia terá como objetivo o alcance de um resultado intermediário que compõe o processo de formação da autonomia real de unidades de gestão de pessoas em processos de capacitação. Os resultados são variáveis centrais para a efetividade e inserção estratégica da atividade de capacitação e foram demonstrados nos respectivos modelos de cada uma das dimensões tratadas nesse estudo.

A dimensão gerencial da autonomia tem como objetivo a obtenção da capacidade operacional adequada para o processamento dos *inputs* do sistema de treinamento em alternativas de ações educacionais adequadas às necessidades organizacionais. A autonomia informal, referente à isenção de interferências informais dos atores organizacionais por meio da influência em suas decisões, tem como objetivo a convergência da percepção desses atores em torno do papel legitimado da atividade de treinamento como sendo um processo estratégico. Por fim, o objetivo da obtenção de autonomia estratégica formal é a capacidade de tomar parte no processo formal-sinóptico de planejamento estratégico da organização, o qual se expressa pela inserção estratégica da unidade. O Quadro 26 sumariza a relação entre as dimensões de autonomia e os respectivos resultados intermediários que essas possibilitam.

RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS DE DIMENSÕES DE AUTONOMIA DE UNIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	
Dimensões de Autonomia	Resultados Intermediários
Autonomia Estratégica (Formal) Capacidade de definir políticas e procedimentos gerais de capacitação.	Inserção estratégica formal legitimada Participação e influência efetiva em decisões estratégicas organizacionais sobre a atividade de capacitação.
Autonomia Informal Isenção da interferência de outros atores organizacionais.	Legitimidade Avaliação dos atores organizacionais sobre a contribuição das atividades de capacitação para os objetivos organizacionais e respectivos objetivos específicos.
Autonomia Gerencial Poder decisório sobre a gestão dos <i>inputs</i> necessários ao desempenho da atividade.	Capacidade Operacional Capacidade de transformação de <i>inputs</i> em <i>outputs</i> requeridos pela organização.

Quadro 26: Resultados intermediários das dimensões de autonomia de unidades de desenvolvimento de pessoas.

As relações entre as dimensões de autonomia, explicitadas nos respectivos modelos apresentados ao longo do estudo têm como referência as teorias de base desse constructo. Para uma perspectiva adequada à realidade empírica, no entanto, as variáveis que compõem cada dimensão são classificadas conforme o seu nível de análise, como forma de distinção entre fatores de influência mais amplos como o ambiente institucional e aqueles mais específicos, como os relativos ao nível meso-organizacional e às unidades de gestão de pessoas. Para apresentação do modelo integrativo, portanto, são sumarizadas as variáveis relevantes encontradas em cada um dos níveis de análise. Por seu caráter propositivo, mesmo variáveis que não foram validadas empiricamente, especificamente com relação ao perfil estratégico das unidades, são incluídas com base nos modelos empíricos de referência.

Com relação ao nível macro-organizacional foram detectadas forças ambientais do ambiente institucional do setor público (Quadro 27), relativas aos fatores de caráter político-legal que possuem relatada influência nas atividades de capacitação. A dimensão técnica do ambiente foi descrita como possuindo um impacto indireto na capacitação, uma vez que todas as unidades de treinamento relataram não utilizarem instrumentos de monitoramento ambiental, sendo a dinâmica do ambiente captada por intermédio das demandas de treinamento dos atores organizacionais.

VARIÁVEIS CONSTITUINTES NÍVEL MACRO-ORGANIZACIONAL DE ANÁLISE	
Fatores Ambientais	Definição
Política de Capacitação	Previsão legal do perfil estratégico da função de desenvolvimento. Decreto N.º 5.707/06.
Política de Orçamento	Leis de definição orçamentária e gestão dos recursos de capacitação.
Política de Contratação	Diretrizes normativas para a contratação de ações de treinamento. Lei N.º 8.666/93.
Políticas de Gestão de Pessoas	Diretrizes normativas para o recrutamento, movimentação e carreiras de servidores. Constituição Federal, Lei N.º 8.112/90.
Rotatividade da Cúpula	Frequência das mudanças dos dirigentes máximos da organização.
Atuação da Agência Central de Pessoal (SEGEP)	Competências para gestão e controle de pessoal centralizada pela SEGEP e sua forma de atuação. Decreto N.º 7.675/12.
Mudanças Técnicas Ambientais	Demandas emergentes no ambiente técnico, alterações em normativos e diretrizes de Governo no setor de atuação da organização.

Quadro 27: Variáveis constituintes do nível macro-organizacional de análise.

A dinâmica das relações entre as unidades organizacionais e o setor de GP foi classificada como parte do nível meso-organizacional de análise (Quadro 28). O contexto organizacional possui elementos formais e informais que refletem a autoridade, inserção formal e informal em decisões gerenciais e, por fim o papel atribuído à área de gestão de pessoas pelos atores organizacionais. Sob o ponto de vista formal, as unidades de gestão de pessoas não possuem, de forma geral, autoridade sobre os próprios processos de capacitação. A posição hierárquica da unidade de gestão de pessoas contribui para a sua vulnerabilidade às decisões e interferências dos atores que centralizam tais decisões. Quando as unidades de gestão de pessoas estão alocadas mais próximas aos *loci* decisórios há maior favorecimento de alinhamento hierárquico. A influência específica sobre a cúpula também permite a inserção da unidade de gestão de pessoas nas decisões da coalizão dominante da organização para obtenção de apoio e respaldo às suas decisões. Nesse ínterim, a existência de um planejamento estratégico formal estabelece os meios para a inserção estratégica da unidade e consequente capacidade de determinação das políticas de capacitação a serem formalizadas na organização.

Participar do planejamento estratégico, no entanto, não configura um perfil estratégico legítimo. A unidade deve possuir o apoio informal da cúpula, assim como de

gestores e servidores. Nesse sentido, consideram-se constructos integrantes do nível meso-organizacional as percepções que esses atores possuem acerca da relevância da capacitação, expressando a reputação e legitimidade da atividade. O perfil estratégico legitimado, portanto, é que define a efetiva atuação estratégica da unidade de gestão de pessoas, englobando o alinhamento formal e informal, em processos formais-sinópticos e informais-incrementais de decisão. Conforme proposto, a construção da legitimidade é anterior à inserção estratégica da unidade, de forma que se constitui em um dos seus principais elementos, pois atesta a efetividade da atividade de capacitação.

Por fim, para cumprir com as expectativas das unidades gerenciais, o setor de desenvolvimento precisa dispor da capacidade técnica e operacional necessária para a oferta de ações educacionais adequadas às necessidades organizacionais. Tal capacidade técnico-operacional depende de determinados processos organizacionais como o de contratação e da alocação de orçamento para a capacitação. Dessa forma, foram considerados sete fatores organizacionais principais: três referentes ao papel atribuído à unidade de GP por gestores, servidores e cúpula organizacional; a inserção formal da unidade no processo de elaboração estratégica; a sua posição formal na hierarquia organizacional; e, do ponto de vista operacional, o processo de contratação e a disponibilidade de orçamento, ambos voltados à execução de ações instrucionais.

VARIÁVEIS CONSTITUINTES NÍVEL MESO-ORGANIZACIONAL DE ANÁLISE	
Fatores Ambientais	Definição
Apoio da cúpula à atividade de capacitação.	Compartilhamento e alinhamento de decisões estratégicas de treinamento com a unidade de capacitação e ausência de interferências por parte dos gestores da cúpula organizacional.
Apoio de hierárquico à atividade de capacitação.	Compartilhamento e alinhamento de decisões de treinamento e ausência de interferências por parte de gestores e da hierarquia superior com relação à unidade de capacitação.
Apoio dos servidores à atividade de capacitação.	Compartilhamento e alinhamento de decisões de treinamento e ausência de interferências por parte dos servidores com relação à unidade de capacitação.
Posição Hierárquica da Unidade de Gestão de Pessoas	Número de instâncias decisórias acima do RH na hierarquia organizacional.

Quadro 28: Variáveis constituintes do nível meso-organizacional de análise.

VARIÁVEIS CONSTITUINTES NÍVEL MESO-ORGANIZACIONAL DE ANÁLISE	
Fatores Ambientais	Definição
Inserção estratégica formal da unidade de gestão de pessoas.	Formas de participação da unidade de gestão de pessoas no planejamento estratégico.
Estratégia de desenvolvimento de pessoas.	Existência de uma estratégia específica relativa ao desenvolvimento de pessoas com participação da unidade de GP na sua definição. (Gratton, 1999)
Perfil do Quadro de Servidores	Quantidade, tipos de cargos e distribuição dos servidores na organização.
Lacunas de desempenho organizacional	Necessidades de desenvolvimento de competências pela organização para alcance do desempenho requerido por mudanças no ambiente técnico organizacional.
Lacunas de desempenho de servidores	Necessidades de desenvolvimento de competências específicas dos cargos do quadro de servidores para suprimento das lacunas de desempenho organizacional.
Interesses de gestores e servidores	Conhecimento, interesse e expectativas dos gestores e servidores para utilização das soluções de treinamento fornecidas pela unidade de capacitação como forma de suprimento de lacunas de desempenho.
Processo de Contratação	Fluxo do processo de contratação na organização.
Orçamento para Capacitação	Montante de recursos destinados à capacitação e sua disponibilidade para gestão pela unidade de GP.

Quadro 28: Continuação.

Os fatores elencados nas dimensões macro e meso-organizacional são elementos que, em geral, fogem à competência da unidade de gestão de pessoas, constituindo contingências ambientais. Há uma categoria de fatores, no entanto, que remetem a variações departamentais que podem ser melhor administradas pela unidade de gestão de pessoas. Teoricamente, são variáveis meso-organizacionais, porém englobam também aspectos micro-organizacionais da unidade, como o perfil do gestor e da equipe de capacitação. Dessa forma, tendo em vista a proposta de criação de um modelo de análise em diferentes níveis da organização, aqueles fatores intrínsecos à unidade de gestão de pessoas foram categorizados em um nível departamental de análise (Quadro 29). Nesse nível, portanto, estão implicadas a capacidade técnica da equipe de capacitação, a competência política dos gestores e servidores da unidade, a capacidade de oferta de soluções de treinamento pela unidade e a eficácia do seu processo

de ANT, considerado central para a efetividade e desempenho estratégico das atividades de capacitação.

VARIÁVEIS CONSTITUINTES NÍVEL DEPARTAMENTAL DE ANÁLISE	
Capacidade Técnica da Equipe de capacitação.	Perfil, competências e quantidade de colaboradores na equipe de capacitação.
Competência política de gestores e servidores da unidade de gestão de pessoas.	Forma de relação dos gestores da unidade de gestão de pessoas com a cúpula, gestores e servidores para a obtenção de apoio e construção da reputação e legitimidade da atividade de capacitação na organização.
Soluções de treinamento.	Alternativas de ação de treinamento oferecidas pela unidade de capacitação para resolução de lacunas de desempenho em atendimento aos interesses organizacionais e específicos dos atores organizacionais.
Eficácia do processo de ANT	Eficácia dos métodos e técnicas utilizados na avaliação de necessidades de treinamento para a efetividade das ações de treinamento e correspondência aos interesses organizacionais.

Quadro 29: Variáveis constituintes do nível departamental de análise.

Como principal resultado da construção teórica desse estudo, apresenta-se o modelo analítico de formação da autonomia no setor público descrito na Figura 25. O modelo leva em consideração os níveis de análise propostos e divide-se em três dimensões de autonomia: autonomia gerencial, informal e estratégica formal. O modelo reúne as variáveis anteriormente propostas nos modelos específicos de autonomia, sendo algumas dessas resultantes da reunião de diversos fatores como, por exemplo, as variáveis de apoio, que envolvem inserção informal, ausência de interferências e atribuição de legitimidade.

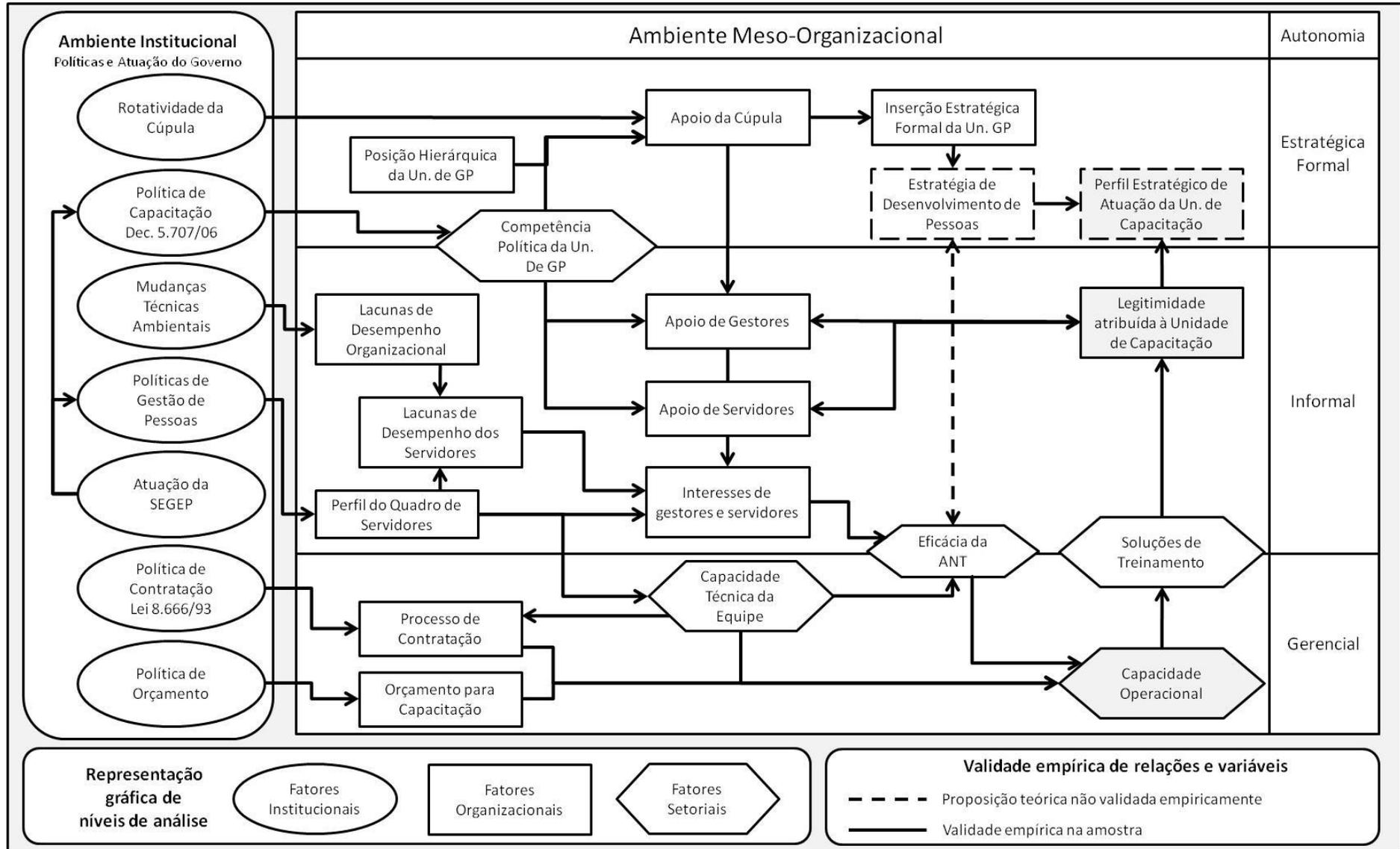


Figura 25: Modelo empírico de formação da autonomia de unidades de desenvolvimento de pessoas no setor público.

O modelo proposto busca demonstrar como estão interrelacionados os níveis de análise e as dimensões de autonomia. Para a sua compreensão são descritas as principais características das variáveis e suas relações. A descrição buscará refletir o atual cenário vivenciado pelas unidades de capacitação no setor público nacional, tendo em vista os relatos colhidos.

1) Fatores Institucionais:

- a) Atuação da SEGEP:** O Governo Federal, por meio da SEGEP centraliza o poder normativo sobre políticas de gestão de pessoas, tais como recrutamento, carreiras e movimentação. Conforme o modelo, a unidade atua no suprimento de recursos humanos às organizações influenciando a estrutura do quadro de servidores e, conseqüentemente, o público-alvo da unidade de capacitação para suprimento de lacunas de desempenho organizacional. Nesse sentido, indiretamente a SEGEP tem capacidade de influenciar a capacidade técnica das equipes de capacitação, não somente através da disponibilização de recursos humanos, mas como ator central na gestão da política de capacitação. A SEGEP atua no fornecimento de orientações normativas e técnicas às unidades de capacitação. No que se refere à política de capacitação, a SEGEP atua como fonte de pressão institucional para adoção de modelos estratégicos de gestão de pessoas.

As três formas de atuação citadas é que têm sido objeto de crítica pelos entrevistados. A rigidez em políticas de recrutamento, carreiras e movimentação não provê os recursos humanos adequados às organizações e prejudica a capacidade de suprimento de lacunas de desempenho organizacional por meio de ações de treinamento, seja por carência de servidores com perfil técnico adequado ou por ausência de mecanismos de motivação nas carreiras. Em um segundo aspecto, o papel de orientação normativa e técnica não tem sido desempenhado adequadamente. Tal papel não depende do ambiente normativo, mas tão somente da capacidade técnica e de coordenação da própria secretaria, para as quais, há evidências, de que não estão adequadas. Por fim, a ausência de mecanismos de pressão institucional para além do Decreto N° 5.707/06 torna o normativo desconhecido na maior parte do serviço público (dirigentes, gestores e servidores) de forma que a unidade de gestão de pessoas atua politicamente sem o apoio da secretaria junto às organizações. Nesse ínterim, a ausência de atuação efetiva da SEGEP nas diversas frentes citadas, não

permite a melhoria da capacidade técnica e da legitimidade das unidades de capacitação, gerando efeitos negativos em sua autonomia. Uma atuação adequada da secretaria geraria impactos positivos de maneira sistêmica em todas as dimensões de autonomia e na atividade de capacitação.

- b) Política de Capacitação:** O Decreto Nº 5.707/06, segundo os entrevistados, é uma ferramenta de convencimento, que subsidia a capacidade política da unidade de gestão de pessoas para obtenção do apoio da organização para uma atuação mais proativa e efetiva da unidade de capacitação.
- c) Políticas de Orçamento:** A política de orçamento define o montante de recursos destinados à capacitação. Por sua vez, tem como forte restrição o princípio da anualidade que não permite a manutenção de orçamentos para os exercícios seguintes, restringindo a capacidade de planejamento e execução das unidades de capacitação e promovendo o gasto acelerado e ineficiente no final do exercício.
- d) Políticas de Contratação:** A política de licitações e contratos no setor público não é por si própria restritiva à capacitação. No entanto, a forma de interpretação dos dispositivos pelas unidades jurídicas e de contratação tem legado dificuldades operacionais às unidades no âmbito da organização. Alguns entrevistados argumentam que o rigor na aplicação da legislação é motivado pela forma de atuação dos órgãos de controle federal como o TCU e a CGU.
- e) Rotatividade da Cúpula:** Mudanças na cúpula devido a indicações políticas de dirigentes organizacionais têm um efeito sistêmico na estrutura de apoio à capacitação da organização. Na medida em que os novos dirigentes também alteram os quadros hierárquicos da organização, o alinhamento e a estrutura de poder modificam-se podendo ensejar, de imediato, um ambiente mais restritivo para a unidade de gestão de pessoas. Nesse sentido as unidades se mobilizam politicamente para estabelecer nova estrutura de apoio (e.g. Org. 14, 15). A mudança na gestão, no entanto, pode favorecer um ambiente mais favorável à atuação da unidade de capacitação (e.g. Org. 05, 09). Novos gestores podem optar pela descontinuidade de projetos em andamento (e.g. Org. 06) gerando descontinuidade administrativa na unidade de capacitação.

f) **Mudanças Técnicas Ambientais:** Referem-se a requisitos técnicos do ambiente que devem ser atendidos pela organização. Tais mudanças podem exigir a adaptação organizacional e conseqüentes lacunas de desempenho com relação à adequação dos seus recursos humanos. A organização visa atender tais lacunas tendo em vista sua legitimidade no ambiente social e de Governo e não visando aspectos de competitividade. As lacunas são interpretações dos atores organizacionais e a unidade de capacitação pode atuar apenas mediante a comunicação desses atores à unidade sobre as necessidades de treinamento. Nesse sentido, a detecção de mudanças do ambiente organizacional pela unidade de capacitação é intermediada pelos atores organizacionais.

2) Dimensão Gerencial de Autonomia:

- a) **Orçamento para Capacitação:** A disponibilidade de recursos financeiros define os limites para atuação das unidades de capacitação em relação à oferta de alternativas estratégicas de desenvolvimento. Os orçamentos variam e são definidos com base na execução anterior, priorizando-se a dimensão quantitativa e não qualitativa do processo de capacitação (nº de servidores e quantidade de recursos gastos). A margem de decisão das unidades é restrita, variando entre a possibilidade ou não de direcionamento planejado dos seus recursos, dentro do prazo de um ano. Todas as unidades reportaram trabalharem com o horizonte de um ano de planejamento da capacitação, quando não trabalhavam apenas no atendimento de demandas emergentes. Nesse sentido, a autonomia gerencial é mínima (VERHOEST et al, 2004).
- b) **Processo de Contratação:** Constatam-se dificuldades com relação à execução de cursos em razão da interpretação rígida da legislação de licitações e contratos e da baixa capacidade operacional por parte das unidades jurídicas e de contratação nas organizações. As unidades de gestão de pessoas possuem baixa autonomia gerencial na medida em que dependem desses atores. Uma maior capacidade técnica da equipe de capacitação nesse campo pode favorecer processos de contratação mais fluídos.
- c) **Capacidade Técnica da Equipe de Capacitação:** Compreendendo a quantidade de pessoas e sua capacitação, esta é uma variável central no modelo, na medida em que se relaciona à efetividade do processo de contratação, à efetividade da capacidade

operacional da unidade e à eficácia técnica do processo de ANT. As equipes nas organizações são reduzidas ou não possuem conhecimento da legislação de contratação e em processos de TD&E, especificamente na realização eficaz da ANT. Nesse sentido, o perfil adequado das equipes é central para que a unidade possua capacidade de atendimento às demandas organizacionais de treinamento.

- d) Eficácia do processo de ANT:** Depende de variáveis gerenciais e informais, respectivamente, da capacidade técnica da equipe de capacitação e da participação de servidores e gestores, uma vez que se trata de amplo processo metodológico de pesquisa. A ANT é um processo central, na medida em que estabelece a comunicação organizada entre o sistema técnico de capacitação e o sistema informal de interesses e necessidades organizacionais. Sua ausência ou ineficiência torna o sistema de comunicação unidirecional, com as necessidades de treinamento sendo demandadas à unidade sem a sua avaliação técnica, gerando percepção de baixa autonomia.

Observou-se na amostra que a ANT tem uma capacidade limitada de prever as necessidades de treinamento no longo prazo e gerar um planejamento de capacitação. As organizações que realizam o processo reservam parte de seus recursos para atendimento de demandas planejadas e parte para atendimento de demandas emergentes. O atendimento de demandas emergentes requer uma capacidade de análise da demanda que é melhor gerida quando ancorada em lacunas de competências previamente mapeadas (Org. 13, 03) ou critérios formais pré-estabelecidos de atendimento às demandas emergentes (Org. 11, 14). As unidades que realizam processos organizados de ANT, de forma planejada e emergente, tendem a perceber maior autonomia técnica e capacidade operacional (Org. 03, 11, 13, 14, 15).

Teoricamente, a ANT deve levar em consideração a estratégia organizacional e contribuir para a mesma de forma recursiva, uma relação que não se observou em nenhuma das unidades pesquisadas. Nas organizações a ANT possui foco no curto prazo (um ano), em parte previda pelas restrições orçamentárias e pelo atendimento de demandas emergentes. A ANT, nesse sentido, terá como principal função a geração de informações para o planejamento das ações de capacitação, sob o ponto de vista da alocação da capacidade operacional da unidade (recursos humanos e financeiros) na geração de alternativas de treinamento adequadas às necessidades organizacionais.

- e) **Capacidade Operacional:** Principal conseqüência das variáveis relativas à autonomia gerencial citadas anteriormente, pois depende de *inputs* e da realização efetiva da ANT. A capacidade operacional é necessária para a oferta de alternativas de treinamento adequadas às necessidades organizacionais, sob pena de perda progressiva de legitimidade e reputação pela unidade. Há relatos de ampliação da capacidade operacional pela captação de recursos junto às unidades gerenciais (Org. 12), porém essa medida é considerada um paliativo para a manutenção de legitimidade em cenários de forte restrição à autonomia gerencial. Unidades que sofrem restrições operacionais buscam alternativas de treinamento que dependam menos do orçamento e do processo de contratação. Cursos com instrutoria interna e execução indireta de capacitação por meio de incentivos financeiros são as principais estratégias de ampliação da capacidade operacional, com diminuição da dependência de insumos.
- f) **Soluções de treinamento:** Resultado da capacidade operacional da unidade, sendo dependentes, portanto de todos os fatores anteriormente citados. Alternativas de treinamento são o principal produto da unidade de capacitação para o ambiente organizacional, afetando sua legitimidade na medida em que lhe é atribuída pelos atores organizacionais a capacidade de atendimento de suas necessidades e alcance de resultados. A restrição em quaisquer dos fatores anteriores diminui as alternativas e a quantidade de ações de treinamento passíveis de serem oferecidas pela unidade de capacitação, podendo inviabilizar a oferta da quantidade e alternativas mais adequadas à organização. Unidades de capacitação que não oferecem treinamentos em quantidades e alternativas adequadas promovem o surgimento gradual de ações informais de treinamento nas unidades gerenciais, ou mesmo de unidades formais de treinamento finalísticas. Consequentemente a unidade de capacitação perde legitimidade e importância na organização, em um ciclo que pode se consolidar em um papel secundário culturalmente atribuído à unidade. Há organizações, no entanto (Org. 15) onde essa divisão entre os público-alvo é intencional e formalmente prevista, cabendo à unidade de capacitação concentrar-se em carreiras específicas de servidores, não se constituindo em perda de legitimidade.

3) Dimensão Informal da Autonomia:

- a) **Perfil do quadro de servidores e lacunas de desempenho organizacional e de servidores:** as variáveis conjuntamente são dependentes do ambiente técnico da organização e das políticas de gestão de pessoas. O perfil do quadro define o público-alvo cujas lacunas devem ser supridas pela unidade de capacitação. O perfil do quadro também sofre influência das políticas de gestão de pessoas e termina por determinar o interesse dos servidores em termos de motivação para aderirem à capacitação como meio para alcance de seus objetivos individuais intrínsecos.
- b) **Competência política da unidade de gestão de pessoas:** A ausência predominante de autonomia formal torna as unidades de capacitação dependentes do apoio de gestores e servidores para a tomada conjunto de decisão. A competência política no ambiente organizacional é uma variável central para a atuação efetiva da unidade de capacitação, consistindo no convencimento de gestores e servidores sobre a relevância e legitimidade da capacitação. A legitimidade da atividade é requisito para a participação efetiva dos atores organizacionais na ANT e para a sua adesão às políticas de capacitação. A participação desses atores orienta a mobilização da capacidade operacional da unidade para atendimento das necessidades organizacionais, fortalecendo a sua legitimidade de forma cíclica, consolidando-a na cultura organizacional. A competência política é exercida sobre dirigentes de forma a gerar um efeito de difusão do apoio à capacitação ao longo da hierarquia e também proporciona acesso às decisões estratégicas da organização.
- c) **Apoio de gestores e servidores:** O grau de apoio dos atores organizacionais é reflexo da legitimidade cognitiva, normativa e instrumental da atividade de capacitação. A unidade de capacitação atua politicamente na perspectiva de que gestores e servidores associem simbolicamente a capacitação aos seus objetivos individuais intrínsecos e objetivos organizacionais. Instrumentalmente, os resultados das soluções de treinamento interpretados como efetivos pelos atores consolidam a legitimidade da atividade. O apoio se expressará por meio do compartilhamento de decisões de treinamento com a unidade de capacitação, que atua sob uma perspectiva consultiva e os atores passam a prover informações para a realização de treinamentos pela unidade de maneira colaborativa, em lugar de uma atuação interventiva ou impositiva.

- d) Interesse de gestores e servidores:** O interesse de gestores e servidores na capacitação dependerá não apenas de seu apoio à capacitação, mas também do perfil do quadro e de sua percepção de existência de lacunas organizacionais. Organizações com poucos servidores (Org. 06, 09) ou nas quais esses não estão diretamente ligados ao ambiente técnico (Org. 15), ou mesmo pouco motivados (Org.11) geram perfis variados de demanda, as quais podem não corresponder às lacunas organizacionais. No entanto, o principal fator de baixo interesse de atores organizacionais na capacitação é a baixa legitimidade da unidade e consequente baixo apoio à capacitação (Org. 01, 02, 07, 16).
- e) Legitimidade atribuída à unidade de capacitação:** A legitimidade atribuída à unidade de capacitação figura como uma variável cultural resultante da percepção dos atores organizacionais sobre a relevância das ações de capacitação providas pela unidade. A legitimidade se expressa através do apoio dos atores organizacionais no provimento de informações e adesão às políticas de capacitação. A legitimidade também dependerá da capacidade da unidade de fornecer as alternativas adequadas de treinamento ao seu público-alvo na perspectiva de contribuir para os seus objetivos, estabelecendo uma relação recursiva entre apoio dos atores organizacionais, resultados e legitimidade.

4) Dimensão Estratégica Formal da Autonomia:

- a) Posição hierárquica da unidade de gestão de pessoas:** Uma vez que a obtenção de legitimidade é realizada por meio de estratégias informais, a posição hierárquica terá influência apenas sob o ponto de vista da obtenção de apoio da cúpula. Uma posição superior na hierarquia favorece a interlocução direta com a cúpula e a participação dessa em decisões de capacitação, na medida em que há menor número de instâncias hierárquicas em que podem ser distribuídas as competências formais de decisão e que podem interferir na atividade. A alta verticalização para decisões de capacitação torna o alinhamento hierárquico mais vulnerável a mudanças de gestão e perda do apoio à capacitação.
- b) Apoio da cúpula:** Constitui-se no principal viabilizador da atuação estratégica formal da unidade de gestão de pessoas. Depende do perfil da cúpula, influenciado pela indicação política governamental, assim como da atuação política da unidade de

gestão de pessoas. O apoio da cúpula vincula, por força hierárquica, o apoio dos demais atores organizacionais, promovendo indiretamente sua legitimidade. Observou-se que o apoio da cúpula é predominante em organizações mais horizontalizadas, devido à proximidade entre a unidade de gestão de pessoas e a cúpula, favorecendo a interlocução entre essas instâncias. A centralização pela cúpula em decisões sobre planejamento da capacitação demonstrou-se mais relevante que a centralização sobre a execução da capacitação. Nesse sentido, em um modelo ideal a cúpula, em conjunto com a unidade de gestão de pessoas definiria diretrizes e ratificaria o planejamento de capacitação e a unidade possuiria autonomia para realizar os treinamentos planejados e decidir sobre as demandas emergentes.

- c) **Inserção estratégica formal da unidade de gestão de pessoas:** O apoio da cúpula pode promover a inserção da unidade de gestão de pessoas em decisões estratégicas, inserindo a atividade no planejamento estratégico da organização. Foram observadas participações diretas em reuniões de planejamento estratégico com poder decisório formal (Org. 03) e para fins de suporte, sem poder decisório (Org.08 e 11), assim como participações indiretas no planejamento estratégico por meio de consultas formais à unidade de gestão de pessoas (Org. 05) e consultas assistemáticas informais (Org. 01, 15).
- d) **Estratégia de desenvolvimento de pessoas:** Teoricamente, ao participar de decisões da cúpula as unidades de gestão de pessoas devem participar na formulação de uma estratégia específica de desenvolvimento de pessoas (GRATTON, 1999). Não foi observada a existência de tais estratégias na amostra, de forma que a participação das unidades limita-se à inserção no planejamento estratégico de diretrizes programáticas de desenvolvimento de pessoas, sob um ponto de vista de metas operacionais (e.g. “Implantar gestão por competências”, Org. 05). De forma geral, a inserção estratégica promove antes o acesso à informação sobre demandas emergentes da organização no nível estratégico e o recebimento da incumbência de operacionalizá-las (Org. 11). As unidades também atuam nas arenas estratégicas sob um ponto de vista propositivo, em que submetem sugestões de diretrizes e metas à ratificação pela cúpula (Org. 03, 05), porém essa não se consolida em uma estratégia formal, mas na geração de apoio para a realização dos projetos propostos. A perspectiva teórica assume também que as unidades devem prover a estratégia com as informações geradas por meio da ANT,

enquanto diagnóstico estratégico (IQBAL; KHAN, 2011), o qual não se demonstrou na prática.

- e) **Perfil Estratégico de atuação da unidade de capacitação:** Não se observou, desta forma, perfis estratégicos de atuação de unidades de capacitação. A literatura prevê que a unidade tome parte na formulação estratégica da organização com foco longo prazo (WRIGHT; McMAHAN, 1992; FISCHER, 2001; BROCKBANK; ULRICH, 2005; GARAVAN; COSTINE; HERATY, 1995), a qual não se observou. Especificamente, a literatura prevê que a unidade contribua para essa estratégia com informações sobre o ambiente interno e externo da organização nos aspectos concernentes à gestão de pessoas tais como lacunas críticas de competência, capacidades atuais e necessidades futuras de capital humano, riscos e mudanças relativas às relações de trabalho, planos de dimensionamento da força de trabalho e planos de sucessão gerencial (BREWSTER; LARSEN; MAYRHOFER, 2000).

A manutenção no modelo das variáveis e relações não observadas empiricamente, as quais remetem às perspectivas teóricas de gestão estratégica de pessoas, estabelece os pontos em que não houve convergência entre a literatura e a prática organizacional. Há correspondência desse resultado com os estudos que atestam pela não expressão nas organizações de modelos estratégicos de gestão de pessoas (GRATTON, 1999; LACOMBE; TONELLI, 2000), sendo o presente uma ampliação dessa constatação para a amostra de organizações no âmbito da Administração Pública Federal.

A amostragem teórica realizada buscou a amplitude e variedade das organizações pesquisadas e utilizou de critérios intencionais na seleção de casos de organizações que se reconhecia possuírem modelos estratégicos de gestão de pessoas. As explicações para a não existência de modelos estratégicos, conforme estabelece a literatura, se baseia no perfil específico das organizações públicas e sua baixa correspondência ao perfil organizacional pressuposto pela literatura.

Por um lado, as organizações não apresentam controles efetivos da força de trabalho que permitam a criação de informações gerenciais para a tomada de decisão. O foco dos controles de capacitação recai sobre o monitoramento operacional dos treinamentos e da execução orçamentária, o qual tem como objetivo o controle cotidiano do processo de capacitação e o atendimento de requisições de relatórios e auditorias governamentais. As poucas organizações que realizam controles gerenciais, como o monitoramento da capacidade

da força de trabalho e de lacunas de capacitação (Org. 03, 13) inserem um componente qualitativo na execução de treinamentos. Porém, da mesma forma, tais controles e referências têm por fim a organização de seus sistemas de treinamento, os quais se tornam mais complexos quando inseridos em um modelo de competências, como é o caso das citadas organizações. As informações geradas não subsidiam processos de formulação estratégica.

Pode-se atribuir ao próprio processo de planejamento estratégico nas organizações públicas a ausência de informações gerenciais. As organizações públicas normalmente não realizam planos estratégicos formais (Org. 02, 04, 06, 07, 10), não abordam em seus planejamentos questões de gestão de pessoas (Org. 09, 13) ou não envolvem diretamente a unidade (Org. 12, 13, 14, 16). Aquelas unidades que possuem certa capacidade de contribuição ao planejamento estratégico (Org. 01, 03, 05, 08, 11, 15) atendem a demandas da cúpula, a qual, normalmente não requer as informações gerenciais sobre a capacidade da força de trabalho ou realiza solicitações dessas informações de maneira pontual diante de necessidades emergentes de escassez mão de obra (Org. 05). Brandl e Pohler (2010) argumentam que o papel estratégico da unidade de gestão de pessoas depende do apoio da cúpula à atividade e de que os dirigentes percebam que haja escolhas estratégicas significativas em relação à gestão de pessoas para o desempenho organizacional. O fato de haver unidades com considerável apoio da cúpula, mas que não se constituem em modelos estratégicos destaca o segundo condicionante, qual seja a existência de alternativas estratégicas significativas de decisão em gestão de pessoas. No caso do setor público, as políticas de gestão de pessoas e de definição do orçamento, na medida em que são centralizadas pelo Governo, não geram margem decisória para as organizações. A ausência de alternativas estratégicas quanto ao recrutamento, gestão de carreiras e movimentação de servidores torna as organizações públicas impossibilitadas de realizarem decisões estratégicas com relação à sua força de trabalho e gestão de seus custos. Nesse sentido, é possível que a gestão estratégica de pessoas, em termos de configuração e gestão da força de trabalho visando aos objetivos organizacionais não seja viável na administração pública federal.

5 CONCLUSÕES

A Administração Pública, em todo o mundo, enfrenta o desafio de adaptar as suas instituições para a atuação efetiva do Estado em contextos globais crescentemente complexos e dinâmicos. Um dos aspectos essenciais das reformas envolve a concepção de novos modelos de gestão de pessoas voltados para a racionalização dos gastos com a força de trabalho e a melhoria do seu desempenho. No contexto brasileiro a edição do Decreto Nº 5.707/06 introduz a gestão por competências como instrumento de desenvolvimento contínuo dos servidores públicos para a consecução das mudanças necessárias ao aperfeiçoamento da Administração Pública.

A implantação de modelos estratégicos como a gestão por competências no setor público é realizada dentro dos limites normativos das políticas de gestão de pessoas. Nesse sentido, o estudo apresentado buscou analisar o grau de autonomia possuído por unidades de gestão de pessoas para desempenho de atividades de capacitação na Administração Pública Federal. Para tanto, foram investigados os níveis de autonomia percebidos por gestores e servidores de unidades de gestão de pessoas e as forças ambientais restritivas à implantação de modelos estratégicos de desenvolvimento de pessoas. Também se buscou delinear as atividades desempenhadas pelas unidades pesquisadas para a caracterização dos sistemas específicos de treinamento que emergem nas organizações públicas federais e em que medida se caracterizam como um modelo estratégico. Os perfis dos sistemas de treinamento foram analisados face às percepções de autonomia para decisões de capacitação e às limitações ambientais do setor público, como forma de averiguar a relação entre a maior autonomia e a emergência de modelos estratégicos.

As técnicas de amostragem permitiram a maior variedade de organizações com relação à sua natureza jurídica e área de atuação. Foram descritos os sistemas de treinamento, percepções de autonomia e características do ambiente organizacional em 16 organizações públicas federais. A análise comparativa das organizações permitiu a identificação de fatores transversais, suas relações e em que medida promovem os diferentes níveis de autonomia percebidos. Obteve-se uma perspectiva progressiva para a explicação dos fatores ambientais que permitem a ampliação da autonomia percebida de unidades de gestão de pessoas e como essa variável se relaciona à transição da atividade de capacitação de um modelo funcional reativo, focado no atendimento de demandas e execução orçamentária, para um modelo de atuação mais proativo, em que a unidade atua como área consultiva para o desenvolvimento e

gestão de soluções de treinamento. O aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e da efetividade das ações educacionais é realizado de maneira sobreposta à manutenção de rotinas burocráticas tradicionais previstas em Lei, de tal forma que os sistemas de treinamento possuem uma base técnico-normativa comum e são aperfeiçoados de maneira incremental. O perfil híbrido das atividades, permeadas pelos determinantes legais, termina por caracterizar um sistema de treinamento específico da administração pública federal no Brasil.

Nesse sentido, considera-se que foram atendidos os objetivos da presente pesquisa, obtendo-se uma caracterização do ambiente institucional da administração pública federal e como este afeta a capacidade das unidades de gestão de pessoas para o desenvolvimento de sistemas de treinamento orientados para o desenvolvimento dos servidores públicos e alcance dos resultados organizacionais. Como principal resultado apresenta-se um modelo empírico de formação da autonomia de unidades de gestão de pessoas no setor público, no qual são apontadas as variáveis relevantes para a ampliação da autonomia dessas unidades. As variáveis propostas são relacionadas aos seus níveis específicos de análise e classificadas em dimensões de autonomia, que compreendem a natureza específica dessas variáveis, as quais podem ser formais, informais ou gerenciais.

Também se considera que a caracterização dos sistemas de treinamento nas organizações investigadas permite concepções mais realistas de modelos de desenvolvimento para a administração pública federal brasileira, de forma a se identificar as limitações específicas desse ambiente para adoção de modelos teóricos prescritos na literatura. O desenvolvimento de um modelo adequado ao contexto nacional pode adotar como referência as variáveis identificadas como críticas nesse estudo para o aperfeiçoamento de sistemas de treinamento. Para tanto, metodologias e técnicas instrucionais específicas a esse ambiente podem ser desenvolvidas. Da mesma forma, é necessária maior investigação sobre a dinâmica do ambiente organizacional e sua influência na emergência de culturas organizacionais orientadas para a aprendizagem, na qual unidades de capacitação atuam de forma integrada às unidades organizacionais, com maior efetividade e autonomia.

Os resultados da pesquisa estabelecem bases para o desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico dos ambientes organizacionais e dos sistemas de treinamento nas organizações públicas federais. O aprofundamento dos modelos empíricos propostos pode proporcionar a definição de níveis de maturidade das organizações e sistemas de treinamento nesse âmbito em relação a uma cultura de aprendizagem e desenvolvimento humano.

A presente pesquisa tem como principais limitações a fundamentação de suas conclusões na percepção de parte dos atores relevantes dos ambientes organizacionais. As

visões apresentadas no estudo refletem a avaliação dos servidores e gestores de unidades de desenvolvimento e gestão de pessoas nas organizações. Como forma de se atenuar o viés subjetivo intrínseco à abordagem adotada na pesquisa, buscou-se no processo de amostragem a investigação de organizações com diferentes perfis de atuação e graus de complexidade em seus sistemas de treinamento, assim como a obtenção das percepções de pelo menos dois entrevistados, em diferentes níveis hierárquicos, na maioria das organizações. Considera-se que a abrangência de diferentes variáveis, dimensões e níveis de análise, os quais explicaram satisfatoriamente a variação de autonomia, permite atestar pela validade interna dos modelos empíricos propostos. Não obstante, com relação à sua validade externa, as relações propostas podem ser aperfeiçoadas com o uso de metodologias que permitam a mensuração mais precisa e validação estatística dos dados.

Sendo assim, como agenda de pesquisa sugere-se a validação do modelo de formação da autonomia proposto, por meio da utilização de abordagens quantitativas de mensuração e validação dos constructos e variáveis propostos, assim como as relações entre os mesmos. Também se propõe a validação do “índice de atividades de capacitação” em maior número de organizações e o detalhamento das variações técnicas e metodológicas de execução dessas atividades como forma de consolidação das técnicas e alternativas de gestão e melhores práticas, como fonte de prescrição teórica melhor fundamentada para os sistemas de treinamento específicos às organizações públicas federais. Conjuntamente aos aperfeiçoamentos empíricos propostos, há grande necessidade de refinamento teórico dos constructos de autonomia no nível meso-organizacional. Observou-se que as teorias de referência, originalmente concebidas para o nível macro-organizacional, foram apenas parcialmente adequáveis à análise da autonomia de unidades de gestão de pessoas, tendo sido propostos novos modelos e conceitos como forma de suprimento dessas lacunas. Sendo assim, estabelece-se também como objetivo de futuros estudos o refinamento e consolidação de uma teoria específica para a descrição da autonomia no nível meso-organizacional.

O aprofundamento de estudos sobre a autonomia pode fornecer importantes contribuições teóricas para os campos da administração pública e gestão e desenvolvimento estratégicos de pessoas. A autonomia, enquanto variável político-estrutural, permite a inserção do contexto organizacional na concepção de modelos teóricos de gestão de pessoas. Teorias contextualmente fundamentadas permitem a adaptação dos constructos, relações e variáveis propostos a cada ambiente específico, concedendo-lhes maior poder explicativo e identificação dos aspectos teóricos transversais e daqueles que são relativos, implicando em diferentes aplicações da teoria em cada contexto.

A utilização da autonomia como constructo central de análise neste estudo, forneceu um quadro teórico-empírico de referência para a adequada apreensão das diversas forças ambientais que afetam o desempenho das unidades de gestão de pessoas. Comprovou-se a teoria subjacente da pesquisa de que a autonomia percebida pelos setores de gestão de pessoas para atuação em suas atividades se relaciona à maior capacidade de atendimento das necessidades de desenvolvimento de servidores da organização. Porém, não se verificou nas organizações suficientes evidências sobre a relevância do alinhamento vertical, com a estratégia organizacional, para a efetividade e autonomia das unidades de capacitação.

A maior autonomia das unidades de gestão de pessoas pode ser obtida por meio de sua inserção no planejamento da organização com a perspectiva de atribuição de maior legitimidade à atividade de capacitação. No entanto, as unidades têm como foco o atendimento das necessidades dos atores organizacionais por meio da participação em suas decisões para realização de ações de capacitação. Dessa forma, organizações que não possuem planos estratégicos formais também são capazes de atuar efetivamente, de forma proativa na oferta de soluções de treinamento, desde que percebidas como legítimas. O respaldo estratégico é um meio para o alcance e manutenção de legitimidade na organização, a qual se torna o principal objetivo das unidades de gestão de pessoas. A sua participação no planejamento estratégico não foi relacionada à formulação de planos de desenvolvimento para a força de trabalho, tendo em vista as limitações de conhecimento pelos formuladores das necessidades de desenvolvimento específicas das unidades gerenciais. A previsão de atendimento às necessidades de desenvolvimento é dificultada diante da complexidade das áreas de conhecimento e da mudança constante do ambiente técnico organizacional. Na realidade, a efetividade do suprimento de lacunas de desempenho é alcançada por meio do alinhamento dinâmico junto às unidades gerenciais, por meio de interações cotidianas, interfaces de comunicação e estratégias de monitoramento de natureza informal, em processos iterativos, coletivos e descentralizados de decisão.

Há maior suporte, portanto, para uma abordagem estratégica informal-incremental do processo decisório em atividades de capacitação nas organizações públicas. As estratégias de desenvolvimento são realizadas de forma emergente por meio do atendimento às necessidades dos atores organizacionais e não por meio de estratégias formais pré-concebidas com base no alinhamento estratégico. Mesmo com o desdobramento da estratégia em objetivos individuais, esses são utilizados apenas como parâmetros para a identificação de lacunas de desempenho, as quais dependem, em última análise, da interpretação dos atores organizacionais sobre suas necessidades, em um processo descentralizado de decisão.

Nesse contexto, a função da avaliação de necessidades de treinamento é o estabelecimento de uma interface de comunicação entre a unidade de gestão de pessoas e as unidades gerenciais, mediante a qual o monitoramento das necessidades de desenvolvimento é realizado. Nas organizações investigadas, a utilização da ANT permite a organização do atendimento às demandas de treinamento, de curto prazo e emergentes. Nesse sentido esse processo atende às necessidades da própria unidade de gestão de pessoas para o planejamento de ações instrucionais e para o gerenciamento das interferências e da dinâmica do ambiente organizacional. Não se identificou processos de ANT que contribuíssem para a formulação estratégica da organização, não se corroborando a sua função estratégica sob o ponto de vista racionalista de decisão. Na realidade, como ferramenta de monitoramento e interface de comunicação com unidades gerenciais, a ANT contribui para o próprio sistema de treinamento, não apenas tecnicamente, mas também sob uma perspectiva política de manutenção da legitimidade e inserção informal da unidade de gestão de pessoas na organização.

A menor relevância do alinhamento estratégico, diante da maior relevância da dimensão informal para a efetividade de sistemas de treinamento põe em questão a orientação normativa adotada pelo Governo Federal na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. O modelo de gestão por competências, focado pelo Decreto Nº 5.707/06 tem por base o alinhamento das competências dos servidores à estratégia organizacional e ao Plano Plurianual de Governo. A prevalência nas organizações de processos informais-incrementais para realização de estratégias de desenvolvimento torna a perspectiva racional de adequação de competências a objetivos pré-concebidos desarticulada com a realidade organizacional. Nesse sentido, a referida norma teria maior adequação à realidade organizacional com a utilização da ANT como ferramenta de desenvolvimento de servidores públicos, em lugar da referência utilizada à gestão por competências.

A consideração da gestão por competências como referência para o setor público brasileiro tem por origem o alinhamento às tendências internacionais nas reformas estatais. Porém, a transposição de tal modelo pode não possuir consonância com o ambiente normativo nacional. Considerada, por exemplo, a previsão teórica de alinhamento horizontal entre as atividades de gestão de pessoas, essa torna-se pouco viável diante do atual grau de centralização normativa de políticas de recrutamento, movimentação, avaliação de desempenho e carreiras.

O enfoque na ANT, em lugar da gestão por competências, adéqua-se inclusive ao foco específico da política, qual seja o desenvolvimento permanente do servidor público. A

própria literatura de gestão por competências possui consideráveis lacunas para a sua efetivação em organizações públicas, contrariamente à literatura mais consolidada de treinamento e desenvolvimento, a qual se verificou ser aplicada em algumas organizações investigadas. Nesse ínterim, como o enfoque em desenvolvimento de pessoas recai na avaliação de lacunas de desempenho e não na vinculação estratégica, a denominação desse processo de avaliação como mapeamento de competências ou avaliação de necessidades de treinamento se tratará de uma opção de nomenclatura, e não um imperativo técnico, uma vez que metodologicamente as técnicas são correlatas. A menção à gestão por competências, portanto, é prescindível, sob a perspectiva de que os alinhamentos vertical e horizontal prescritos não guardam consonância com o ambiente do setor público, sendo mais relevante para a efetividade da política de desenvolvimento a construção da legitimidade das unidades de gestão de pessoas nas organizações.

Há necessidade, portanto de mudança do foco de atuação da Agência Central de Pessoal de Governo – ACP, cuja função atualmente é desempenhada pela Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MP. O tradicional foco na definição centralizada de procedimentos e no monitoramento da política de capacitação por meio de informações sobre quantidades e tipos de treinamentos não atinge o cerne da modernização da atividade de capacitação nas organizações públicas que depende da obtenção de maior autonomia e legitimidade das unidades de gestão de pessoas para sua atuação integrada à organização.

A existência de organizações com relatos bastante díspares acerca de suas capacidades de implementação da PNDP evidencia que pode haver diferentes graus de preparo dos gestores e das organizações para assumir novas responsabilidades em um cenário de descentralização e foco na gestão estratégica de pessoas. A emergência da dimensão política e informal-incremental como relevante para a efetividade da PNDP exige uma nova abordagem acerca da função gerencial no setor público, voltada para uma articulação maior entre unidades organizacionais e a função de gestão de pessoas, de forma promover o compartilhamento do planejamento, gestão e desenvolvimento das competências da força de trabalho. Nesse sentido, a geração de um consenso amplo sobre a relevância da atividade de desenvolvimento de pessoas na administração pública federal permitiria a gradual ampliação da legitimidade e autonomia de unidades de gestão de pessoas no contexto organizacional e sua consideração como função estratégica na organização.

O papel da SEGEP, no âmbito de políticas públicas de maior ambigüidade e flexibilidade como a PNDP, pode ter como foco uma atuação voltada para a coordenação das

iniciativas nas organizações visando o fornecimento de meios para a gradual conformação à política. Sob o ponto de vista político, a secretaria pode atuar como fonte de pressão institucional sobre dirigentes, gestores e servidores para adoção da política nas organizações públicas. A Secretaria pode contribuir para a emergência de um papel mais relevante atribuído às unidades de gestão de pessoas nas organizações para que essas possam auferir de maior autonomia para adoção de inovações e aperfeiçoamento da capacitação. Sob o ponto de vista técnico, a SEGEP atuaria como centro de capacitação de dirigentes e gestores, assim como de orientação e difusão de metodologias e inovações desenvolvidas nas organizações mais avançadas. A consolidação dessas inovações forneceria alternativas estratégicas para adoção nas demais organizações. Estabelece-se dessa forma uma base comum de conformidade, transversal a todas as organizações, complementada por processos específicos às necessidades de cada uma delas.

A maior autonomia e legitimidade das unidades de gestão de pessoas, alcançadas de forma ampla com o apoio da SEGEP, permitiriam a progressiva institucionalização dos novos modelos de desenvolvimento de pessoas, protegendo-os de descontinuidades administrativas geradas pela rotatividade de dirigentes organizacionais politicamente indicados. A rotatividade de gestores, articulada com a baixa autonomia das unidades de gestão de pessoas, constitui-se em uma importante fonte de interferência para a implementação de modelos de desenvolvimento nas organizações. Assim, a maior importância atribuída à política de desenvolvimento contribuiria para a entrada de dirigentes comprometidos com o seu aperfeiçoamento, os quais se isentariam de intervir restritivamente nas unidades de gestão de pessoas e na continuidade de suas políticas.

A alternância de dirigentes em cargos públicos, como reflexo da alternância de poder em cargos políticos é uma característica estrutural do sistema político brasileiro e constitui-se em uma cultura internalizada no serviço público. A perspectiva de mudança dessa cultura, com a maior independência da Administração Pública, depende da iniciativa do sistema político e requer um processo gradual de transição que envolve a progressiva indicação de servidores públicos para os cargos gerenciais nas organizações. Nesse ínterim, as políticas de desenvolvimento são fundamentais para a preparação dos servidores públicos para assumirem funções gerenciais. Políticas de desenvolvimento, portanto, são um elemento fundamental de manutenção da continuidade e efetividade de políticas públicas, na medida em que servem como instrumento de manutenção da capacidade da força de trabalho, assim como a preparação de sucessores para cargos gerenciais em períodos de transição de poder. As políticas de desenvolvimento, nesse sentido, devem ser consideradas políticas de Estado com

o objetivo de manutenção de resultados de políticas públicas no longo prazo, independente da alternância de poder.

A autonomia das unidades de gestão de pessoas, no entanto, é restringida não somente pelo ambiente organizacional e interferências políticas, mas pelas restrições normativas para a gestão de recursos humanos e financeiros. Os resultados da pesquisa permitem identificar em quais pontos a maior flexibilização das políticas de gestão pode gerar a maior capacidade das unidades de gestão de pessoas para contribuir para o desempenho organizacional. Verificou-se que as principais restrições normativas referem-se à captação e alocação de recursos humanos e financeiros. As organizações públicas não podem recrutar e movimentar servidores de forma a suprir internamente suas lacunas de desempenho. A adaptação e alocação da força de trabalho para atendimento de demandas emergentes dos ambientes técnicos das organizações é restringida pela definição rígida de cargos e pela dependência de autorização governamental para captação de servidores. O controle centralizado da força de trabalho tem como base o controle fiscal da administração pública. Nesse sentido, os recursos públicos também são controlados de forma centralizada de forma que as organizações dependem da disponibilização do orçamento pelo Governo, sendo sua utilização vinculada previamente às ações específicas da organização, tal como a capacitação de servidores públicos. As unidades de gestão de pessoas operam, portanto, dentro de uma margem orçamentária externamente definida, a qual estabelece os limites de sua capacidade operacional para atendimento de necessidades organizacionais.

Aparentemente, a estrutura normativa do orçamento parte do pressuposto de uma rotina padronizada, constante e estável de atendimento de necessidades de capacitação. No entanto, sob esse pressuposto não há a possibilidade de adequação do orçamento de capacitação a sazonalidades, com mudanças quantitativas da demanda ou, principalmente, mudanças qualitativas, decorrente de estratégias de desenvolvimento mais amplas e complexas, tais como a formação técnica de um corpo especializado de funcionários. O contexto brasileiro é relativamente restritivo diante das alternativas passíveis de serem adotadas para a gestão do orçamento. Uma das alternativas seria a flexibilização do princípio da anualidade, com a possibilidade de se manter para o exercício seguinte as dotações orçamentárias não utilizadas. O imperativo da execução orçamentária no exercício gera o incentivo para criação de metas de gasto com a capacitação e a aceleração das contratações ao final do exercício, resultando na aquisição de serviços pouco prioritários ou de menor qualidade apenas para comprometimento dos recursos.

A existência de políticas restritivas para a gestão de pessoas e do orçamento estabelecem contradições aos modelos propostos de desenvolvimento de pessoas. A atual política de gestão orçamentária, na medida em que não permite a manutenção de recursos e gera incentivos para a realização de gastos ineficientes, contraria um dos objetivos da PNDP de racionalização dos gastos com capacitação. A política de gestão de pessoas, por sua vez, ao definir cargos rígidos não associa o pretendido desenvolvimento permanente do servidor público ao desenvolvimento na carreira, de tal forma que as motivações para a busca de aperfeiçoamento entre os servidores públicos variam conforme as expectativas fornecidas por suas carreiras. Os servidores são motivados, dessa forma, a buscar a entrada em cargos públicos mais vantajosos, potencializada pela diferença de incentivos e oportunidades entre as carreiras. A consequente rotatividade de servidores públicos gera um quadro em que o desenvolvimento permanente, focado no longo prazo, de perfis adequados às necessidades organizacionais torna-se pouco viável. As unidades de gestão de pessoas, constantemente lidam com a falta de mecanismos de motivação dos servidores e com quadros cronicamente deprimidos pela alta rotatividade e pela rigidez para a realocação da mão de obra. Consequentemente, os servidores podem assumir funções para as quais são pouco capacitados, dada a impossibilidade de um desenvolvimento cumulativo da força de trabalho e de alocação eficiente dos servidores em atividades mais adequada aos seus perfis de competência.

A modernização da gestão de pessoas na administração pública depende de uma série de mudanças nas políticas de gestão do setor público. A geração de uma cultura de desempenho, focada em resultados, encontra em seu caminho uma série de desafios, os quais não podem ser abordados de forma isolada por meio de políticas desarticuladas específicas aos subsistemas de gestão de pessoas. As reformas estatais são processos incrementais, os quais requerem uma abordagem integrada para a manutenção da consistência das bases normativas da administração pública, visando à consolidação de um modelo de gestão mais adequado às necessidades nacionais. As políticas de gestão são a base para a maior efetividade das organizações públicas uma vez que estabelecem os meios para a consecução das demais políticas públicas. A rigidez e a forte centralização que se verifica atualmente nas políticas de gestão possuem um efeito sistêmico de restrição à capacidade decisória dos agentes públicos e a flexibilidade das organizações públicas para adoção das estratégias mais adequadas para a atuação no mercado e na sociedade. Diante de cenários dinâmicos e necessidades emergentes da sociedade, as organizações públicas permanecem rígidas, atreladas à dinâmica centralizada de decisão, que não permitem a atuação imediata e mais

efetiva do poder público. Os modelos racionalistas de decisão, quando adotados de forma rígida, são fonte de ineficiência na burocracia estatal e de uma gestão auto-referente, impermeável às demandas sociais.

Conclui-se que a autonomia é um conceito de fundamental relevância para a administração pública. Toda a estrutura normativa e gerencial da administração pública embute a concepção de legisladores e agentes políticos de determinados níveis de autonomia, julgados adequados para a coordenação e efetividade de políticas públicas. O estudo da autonomia e seus efeitos, principalmente em políticas de gestão, ainda possui uma literatura incipiente com relação à definição, mensuração e relações dos seus constructos. No atual cenário, permeado de desafios com relação aos novos papéis, limites e funções do Estado, a administração pública em alguns pontos tem se fundamentado mais em ideologias e modismos gerenciais do que em sólidas bases teóricas. Nesse sentido, uma teoria consolidada, que permita a análise das estruturas reais de poder na administração pública e possa relacionar tais processos à sua maior efetividade, é uma lacuna fundamental. O estudo da autonomia como variável subjacente à estrutura de controle e decisão do setor público pode fornecer os fundamentos para a elaboração de normas, políticas públicas e modelos organizacionais que correspondam aos efeitos esperados pelos agentes públicos. Com a criação de uma base teórica adaptada ao contexto nacional, o aperfeiçoamento da administração pública brasileira pode ocorrer de forma progressiva, amparado por uma base própria de conhecimentos científicos, deixando de se basear em impressões subjetivas que variem conforme as mudanças de gestão ou, ainda, em transposições inadequadas de modelos estrangeiros.

REFERÊNCIAS

ABBAD, G. **Um modelo integrado de avaliação de impacto de treinamento no trabalho**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

BACH, S. Human Resource Management in Public Sector. In: WILKINSON et al. **The Sage Handbook of Human Resource Management**. London: Sage Publications, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2009.

BORGES-ANDRADE, J. E. Competência técnica e política do profissional de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G.; MOURÃO, L.. **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, p. 177-195, 2006.

BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. Treinamento e Desenvolvimento: reflexões sobre suas pesquisas científicas. **Revista de Administração** v.31 n. 2, pg. 112-125, 1996.

BRAADBAART, O.; VAN EYBERGEN, N.; HOFFER, J. Managerial Autonomy: does it matter for the performance of water utilities? **Public Administration and Development** v. 27, p. 111–121, 2007.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, v.56, n.2, p. 179-194, abr./jun., 2005. Disponível em: <www.ena.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2012.

BRANDL, J. POHLER, D. The Human Resource Department's role and Conditions that affect its Development: Explanations from Austrian CEOs. **Human Resource Management**, v. 49, n. 6, p. 1025 – 1046, nov/dez, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, **Senado**, 1998.

BRASIL. 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. **Presidência da República**, Brasília, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. Decreto n. 67.326, de 05 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 1970. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. 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 no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Presidência da República**, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. 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. **Presidência da República**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Presidência da República**, Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 439/1998 – Plenário. Estudos desenvolvidos sobre a possibilidade do enquadramento na hipótese da inexigibilidade de licitação para a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros. Hipótese Aceita. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Decisão, 15 jul. 1998. **DOU**, 23 jul. 1998 p. 3. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 49, n. 1, Jan./Mar. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **Reforma do estado para a cidadania : A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 2002.

BREWSTER, C.; LARSEN, H. H.; MAYRHOFER, W. Human resource Management: A strategic approach? In: BREWSTER, C.; LARSEN, H. H. **Human resource management in Northern Europe: Trends, dilemmas and strategy**. Oxford: Blackwell Publishers, p. 39-65, 2000.

_____; WOOD, G.; BROOKES, M.; VAN OMMEREN, J. What determines the size of the HR function? A cross-national analysis. **Human Resource Management**. v. 45, n. 1, p. 3–21, Spring, 2006.

BROCK, D.M. Autonomy of Individuals and Organizations: Towards a Strategy Research Agenda. **International Journal of Business and Economics**, v. 2, n. 1, p. 57-73, 2003

BROCKBANK, W. ULRICH, D. Higher Knowledge for Higher Aspirations. **Human Resource Management**. v. 44, n. 4, p. 489–504, Winter, 2005.

CARVALHO, A. I. de. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa**. Brasília: ENAP, 2009.

CHRISTENSEN J. Bureaucratic autonomy as a political asset. In: Politicians, bureaucrats, and institutional reform, **ECPR Joint Sessions of Workshops**, Mannheim, 26-31 mar., 1999.

CODA, R. et al. Strategic HR? A study of the perceived role of HRM departments in Brazil and Peru. **BAR, Braz. Adm. Rev.**, Curitiba, v. 6, n. 1, Mar. 2009 .

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. 31, p. 341-358, 2004.

CURTIS, B., HEFLEY, B.; MILLER, S. **People capability maturity model (P-CMM) version 2.0. CMU/SEI-2001-MM-01**. Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute, Pittsburgh, Jul., 2001.

DA SILVA, G. A. V. BASQUES, P. V. FACCO, F. C. Conectando Recursos Humanos e Estratégia: em Busca de Indicadores de Resultados na Gestão de Pessoas. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 87-100, julho/setembro, 2006

DATTA, D. K. GUTHRIE J. P. WRIGHT, P. M. Human Resource Management and Labor Productivity: Does Industry Matter? **Academy of Management Journal**. v. 48, n. 1, p. 135–145, 2005.

DE PABLOS, P. O. Human Resource Management Systems and their Role in the Development of Strategic Resources: Empirical Evidence. **Journal of European Industrial Training**, v. 28, n.6, p. 474-489, 2004.

DIAMOND, J. Budget system Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda. **Occasional paper**, v. 245. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2006

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DRORY, A. VIGODA-GADOT, E. Organizational politics and human resource management: A typology and the Israeli experience. **Human Resource Management Review**, v. 20, n. 3, p. 194-202, 2010.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.

FARNDALE, E. PAAUWE, P. MORRIS, S. S. STAHL, G. K. STILES, P. TREVOR, J. WIRGHT, P. M. Context-bound Configurations of Corporate HR Functions in Multinational Corporations. **Human Resource Management**, v. 49, n. 1, p. 45– 66, January/February 2010.

FERREIRA, R. R. **Avaliação de necessidades de treinamento: proposição e aplicação de um modelo teórico-metodológico nos níveis macro e meso organizacionais**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FERRIS, G. R. PERREWÉ, P. L. RANFT, A. L. ZINKO, R. STONER, J. S. BROUER, R. L. LAIRD. M. D. Human resources reputation and effectiveness. **Human Resource Management Review**, v. 17 p. 117–130, 2007.

FISCHER, A. L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As Pessoas na Organização**. 1. Ed. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, W.R.S.; JABBOUR, C.J.C.; SANTOS, F.C.A. Continuing the evolution: towards sustainable HRM and sustainable organizations. **Business Strategy Series**, v. 12 n. 5 pg. 226 – 234, 2011.

GAGNÉ, R.M. **The condition of learning**. 2ª Ed. New York: Holt Rinehart & Winston, 1970.

GARAVAN, T.N., COSTINE, P. HERATY, N. The emergence of strategic human resource development, **Journal of European Industrial Training**, v. 19, n. 10, p. 4-10, Out. 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOODERHAM, P. N. NORDHAUG, O. RINGDAL, K. Institutional and Rational Determinants of Organizational Practices: Human Resource Management in European Firms. **Administrative Science Quarterly**, v. 44, n.3, p. 507-531, Sep. 1999.

GOLDSTEIN, I. L. Training in work organizations. **Annual Review of Psychology**, v. 31, n. 1, p. 229-72, 1980.

GRATTON, L. People process as a source of competitive advantage. In: L. GRATTON, L.; HAILEY, V. H.; STILES, P.; TRUSS, C. **Strategic human resource Management: Corporate rethoric and human reality**. Oxford: University Press, p. 170-198, 1999.

HARRIS, L. DOUGHTY, D., KIRK, S. The devolution of HR responsibilities ± perspectives from the UK's public sector. **Journal of European Industrial Training**, v. 26, n. 5, p. 218-229, 2002.

HEROLD, D. M.; DAVIS, W.; FEDOR, D. B.; PARSONS, C. K. Dispositional influences on transfers of learning in multistage training programs. **Personnel Psychology**, v. 55, n. 4 p. 851-869, winter, 2002.

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

HORWITZ, F. M. The emergence of strategic training and development: the current state of play. **Journal of European Industrial Training**, v. 23, n. 4/5, p. 180-190, 1999.

HOU, Y. INGRAHAM, P. BRETSCHNEIDER, S. SELDEN, S.C. Decentralization of Human Resource Management: Driving Forces and Implications. **Review of Public Personnel Administration**, v. 20 n. 4 p. 9-22, oct, 2000.

INGRAHAM, P. W. RUBAII-BARRETT, N. Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration. **Foundations of Public Administration Series**. Public Administration Review Website, 2007.

IQBAL, M. Z. KHAN, R. A. The growing concept and uses of training needs assessment: A review with proposed model. **Journal of European Industrial Training**, v. 35 n. 5 p. 439 – 466, 2011.

JÄRVALT; J. RANDMA-LIIV, T. Public sector HRM: the case of no Central Human Resource Strategy. **Baltic Journal of Management**, v.5, n.2. p. 242-256, 2010.

KLERING, L.R; PORSSSE, M.C.S.; GUAGAGNIN, L.A. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010

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 das Empresas sobre os Modelos de Gestão de Recursos Humanos. **RAC**, v. 5, n. 2, p. 157-174, mai/ago, 2005.

LATHAM, G. P. Human Resource Training and Development. **Annual Rev. Psychol.**, v. 39 p. 545-582, 1988.

LEGGI, K. **Human resource management: Rhetorics and realities**. Anniversary Edition. London: Macmillan Business, 2005.

LONTI, Z. How Much Decentralization? : Managerial Autonomy in the Canadian Public Service. **The American Review of Public Administration – ARPA**, v. 35, n. 2, p. 122-136, 2005.

MENESES, P.P.M; ZERBINI, T.; ABBAD, G. **Manual de Treinamento Organizacional**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

McCRACKEN, M. WALLACE, M. Exploring Strategic Maturity in HRD: Rhetoric, Aspiration or Reality? **Journal of European Industrial Training**, v. 24 n. 8, p. 425-467, 2000.

MULLER, M. Human Resource Management under Institutional Constraints: The Case of Germany. **British Journal of Management**, v. 10, p. S31–S44, 1999.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal (Portuguese version)**. OECD Publishing, 2010a. Disponível em <www.oecd-ilibrary.org> Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future**. OECD Publishing, 2010b. Disponível em <www.oecd-ilibrary.org> Acesso em: 15 out. 2012.

PAAUWE, J. **HRM and Performance: Achieving Long Term Viability**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PAAUWE, J.; BOON, C. Strategic HRM: A critical review. In: COLLINGS, D. G. Wood, G. (Eds.). **Human resource management: A critical approach**. New York: Routledge, p. 38-54, 2009.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 53, n. 4, Out-Dez 2002.

PECI, A. PIERANTI, O. P. RODRIGUES, S. Governança e *New Public Management*: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **Revista O&S**, v.15, n.46, Julho/Setembro, 2008.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-207, Jul/Set, 2008.

PILATI, R. História e importância de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G.; MOURÃO, L.. **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, p. 159-176, 2006.

PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005. Disponível em<www.enap.gov.br> Acesso em: 24 de outubro de 2012.

PLOYHART, R. E. MOLITERNO, T. P. Emergence of the Human Capital Resource: a Multilevel Model. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 1, p. 127–150, 2011.

RIBEIRO, L. C. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação de recursos públicos**. Artigo de Curso de Especialização em Orçamento Público, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Brasília, 2010

SCOTT, W. R. **Organizations: Rational, Natural, and Open Systems**, 5. Ed. Upper Sadle River, NJ: Prentice Hall, 2003.

SHEEHAN, C. A model for HRM strategic integration. **Personnel Review**, v. 34, n. 2, p. 192-209, 2005.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Application to Argentina. **Journal of Law, Economics & Organizations**, v. 19, n. 2, Oxford University Press, 2003.

SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, 1987.

SPINK, P.; CLEMENT, R.; KEPPKE, R. Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades

públicas de êxito em governos locais brasileiros. **Relatório de Pesquisa Nº 60/2001**, EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, Rio de Janeiro, 2001.

STRAUSS, A. CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: Técnicas e Procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TESSEMA, M. T.; SOETERS, J. L.; NGOMA, A. Decentralization of HR Functions: Lessons from the Singapore Civil Service. **Review of Public Personnel Administration**, v. 29, n. 2, p.168-188, jun. 2009.

TOIGO, P.; WOODS, R.. **Public Investment in the UK**. mar., 2005. Disponível em: <<http://www.bancaditalia.it>> Acesso em: 10 mar. 2013.

TORRACO, R.J. SWANSON, R.A. The strategic roles of human resource development. **Human Resource Planning**, v. 18, n. 4, p. 10-22, dec. 1995.

TRUSS, C. Strategic HRM: enablers and constraints in the NHS. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 16 n. 1, p. 48-60, 2003.

_____. Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. **Public Administration**, v.84, n.4, p. 1071-1088, 2008.

VARGAS, M. R. M.; ABBAD, G. Bases Conceituais em treinamento, desenvolvimento e educação – TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, p. 137-158, 2006.

VERHOEST, K; PETERS, B. G.; BOUCKAERT, G.; VERSCHUERE, B. The Study Of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. **Public Administration and Development**. v. 24, p. 101–118, 2004.

VERHOEST, K; VAN THIEL, S. BOUCKAERD, G. LAEGRID, P. **Governing Public Agencies in the 21st Century. International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on ‘Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO/COBRA**, COST Office, 2011.

WRIGHT, P. M. McMAHAN, G.C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. **Journal of management**, v.18, n.2, p. 295-320, 1992.

WRIGHT, P. M. SNELL, S. A. Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 4, p. 756-772, 1998.

YESILKAGIT, K. VAN THIEL, S. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. **Public Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 137-153, 2008.

YOUNG, S. TAVARES, A. T. Centralization and autonomy: back to the future. **International Business Review**, v. 13, n. 2, p. 215-237, Apr. 2004.

APÊNDICES

Apêndice A - Amostragem Teórica e Categorização das Atividades de Treinamento

A análise categorial, com base no critério da presença de características descritas dos processos permitiu a princípio a criação de uma grelha categórica inicial com base nos relatos dos entrevistados. A realização do questionamento acerca das atividades (Questão 3 do Instrumento 1) obteve respostas com a sequência e enumeração das atividades do processo de treinamento. Os aspectos formais do processo (Questão 4 a 7) foram realizadas com vistas a assegurar o critério de operacionalização de que a atividade possuísse execução formal e reiterada, não tendo sido descontinuada há mais de um ano. Foram descartadas assim atividades descontinuadas, assim como aquelas em que havia previsão de realização formal ou informal, mas que não estavam sendo ainda operacionalizadas.

Conforme expresso na etapa de descrição metodológica a amostragem consistiu na escolha das organizações por abordagem teórica, visando à saturação das atividades por meio da sua emergência de forma progressiva e cumulativa até o ponto de repetição e não emergência de novos padrões de execução. Para maior abrangência e validade das categorias foi considerada a organização piloto. A progressão comparativa das atividades encontradas, com suas denominações originais dadas pelos entrevistados, ocorreu na sequência exibida no Quadro a seguir.

Atividades Mapeadas	Organização Piloto	Org. 01	Org. 02	Org. 03
01	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	X
02	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação
03	Cursos Abertos	Cursos Avulsos de Curta Duração	Cursos Abertos	Cursos Externos de Curta-Duração
04	Cursos Fechados	Cursos <i>in company</i> de Curta Duração	Cursos Fechados	Cursos <i>in company</i>
05	Cursos Internos	X	Cursos Internos	Cursos Internos
06	Pós-Graduação Aberta	Pós-Graduação Aberta	Pós-Graduação Aberta	Incentivo à Pós-Graduação
07	Pós-Graduação <i>in company</i>	X	Pós-Graduação <i>in company</i>	Pós-Graduação <i>in company</i>
08	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação
09	Afastamento	X	Afastamento	Afastamento
10	Bolsa Idiomas	X	Incentivo Idiomas	X
11	Monitoramento de Execução dos Cursos	Controle Operacional	Controle de Execução dos Cursos	Controle de Execução dos Cursos
12	Monitoramento do Orçamento	Controle de Execução Orçamentária	Controle de Execução Orçamentária	Controle de Execução Orçamentária
13	Relatórios Externos	Relatórios Externos	Relatórios Externos e Internos	Relatórios Externos e Internos
14	Elaboração de Normas de capacitação	X	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação
15	-	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação
16	-	-	Incentivo à Graduação	X
17	-	-	-	Capacitação Gerencial
18	-	-	-	Mapeamento de Competências
19	-	-	-	Banco de Instrutores
20	-	-	-	Parcerias
21	-	-	-	Incentivo para Pós-Graduação
22	-	-	-	-
23	-	-	-	-
24	-	-	-	-
25	-	-	-	-

Atividades Mapeadas	Org. 04	Org. 05	Org. 06	Org. 07	Org. 08
01	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	X	Levantamento de Necessidades de Capacitação
02	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Plano Anual de Capacitação	Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação
03	Cursos Abertos de Curta-Duração	Cursos Abertos de Curta-Duração	Cursos Avulsos Abertos	Cursos de Curta Duração	Cursos Abertos
04	Cursos <i>in company</i> de Curta-Duração	Cursos Corporativos	Cursos Fechados	X	Cursos Fechados
05	Cursos Internos	Cursos Internos	X	X	Cursos Internos
06	Educação Formal	Pós-Graduação Aberta	Cursos Longa Duração	Cursos Longa Duração	Pós-Graduação Aberta
07	Pós-Graduação <i>in company</i>	Pós-Graduação Corporativa	X	X	Pós-Graduação Fechada
08	X	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	X	Licença-Capacitação
09	Afastamento	Afastamento	Afastamento	Afastamento	Afastamento
10	X	X	X	X	Incentivo Idiomas
11	Controle de Execução dos Cursos	Controle de Execução	Controle de Execução	Controle de Execução	Monitoramento de Execução dos Cursos
12	Controle de Execução Orçamentária	Controle Orçamentário	Controle Orçamentário	X	Monitoramento do Orçamento
13	Relatórios Externos e Internos	Relatórios Externos e Internos	Relatórios Externos	Relatórios Externos	Elaboração de Relatórios
14	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação
15	Avaliação de Reação	X	Avaliação de Reação	X	X
16	Incentivo à Graduação	Incentivo à Graduação	Incentivo à Graduação	X	Incentivo à Graduação
17	X	X	X	X	X
18	X	X	X	X	X
19	X	X	X	X	X
20	Parcerias	Parcerias	X	Cursos em Rede	X
21	X	X	X	X	Incentivo a Pós-Graduação
22	Consultoria Interna	X	X	X	X
23	-	-	-	-	-
24	-	-	-	-	-
25	-	-	-	-	-

Atividades Mapeadas	Org. 09	Org. 10	Org. 11	Org. 12
01	X	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação
02	X	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação
03	Cursos de curta duração abertos	Cursos Abertos	Cursos de Curta-Duração Individual Externo	Cursos Abertos de Curta-Duração
04	Cursos <i>in company</i>	Cursos Fechados	Cursos de Curta-Duração <i>in company</i>	Cursos Fechados de Curta-Duração
05	X	Cursos Internos	Cursos Fechados Internos	Cursos Fechados Internos
06	X	Incentivo Pós-Graduação	Cursos de Longa Duração	Pós-Graduação Aberta
07	X	Pós-Graduação Fechada	Pós-Graduação <i>in company</i>	Pós-Graduação <i>in company</i>
08	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação
09	X	Afastamento	Afastamento	Afastamento
10	X	Incentivo Idiomas	X	X
11	Monitoramento de Execução dos Cursos	Monitoramento de Execução dos Cursos	Controle de Execução de Cursos	Controle de Execução de Cursos
12	X	Monitoramento do Orçamento	Controle de Execução Orçamentária	Controle de Orçamento
13	Relatórios Externos	Relatórios Internos e Externos	Relatórios Internos e Externos	Relatórios Internos e Externos
14	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação
15	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação
16	X	Incentivo à Graduação	X	X
17	X	X	X	Capacitação Gerencial
18	X	X	X	X
19	X	X	X	Banco de Talentos
20	Parcerias	X	Parcerias	Parcerias
21	X	Incentivo Pós-Graduação	X	X
22	X	X	X	X
23	-	-	-	Programas Permanentes de Formação
24	-	-	-	Avaliação de Aprendizagem
25	-	-	-	-

Atividades Mapeadas	Org. 13	Org. 14	Org. 15	Org. 16
01	X	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação	Levantamento de Necessidades de Capacitação
02	X	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	Elaboração do Plano Anual de Capacitação
03	Cursos de Curta Duração	Cursos Abertos	Cursos Abertos	Cursos Abertos
04	Curso de Curta Duração <i>in company</i>	Cursos Fechados	Cursos Fechados	Cursos Fechados
05	X	Cursos Internos	Cursos Internos	Cursos Internos
06	Cursos de Longa Duração	Pós-Graduação aberta	Pós-Graduação aberta	Pós-Graduação aberta
07	Pós-Graduação <i>in company</i>	Pós-Graduação <i>in company</i>	Pós-Graduação <i>in company</i>	X
08	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação	Licença-Capacitação
09	Afastamento	Afastamento	Afastamento	Afastamento
10	Incentivo Educacional de Idiomas	X	X	X
11	Controle de Execução de Cursos	Controle de Execução de Cursos	Controle de Execução de Cursos	Controle de Execução de Cursos
12	Controle de Execução Orçamentária	Controle de Execução Orçamentária	Controle de Execução Orçamentária	X
13	Relatórios Internos e Externos	Relatórios Internos e Externos	Relatórios Internos e Externos	Relatórios Externos
14	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação	Elaboração de Normas de capacitação
15	Avaliação de Reação	X	Avaliação de Reação	Avaliação de Reação
16	Incentivo à Graduação	X	X	X
17	Capacitação Gerencial	X	Capacitação Gerencial	Capacitação Gerencial
18	Mapeamento de Competências	X	Mapeamento de Competências	X
19	X	X	Banco de Instrutores	X
20	Parcerias	X	X	X
21	X	X	X	X
22	X	X	X	X
23	Programas Permanentes de Formação	X	X	X
24	X	X	X	X
25	Avaliação de Impacto de Treinamento	X	X	X

O quadro relatado demonstra, portanto, o percurso da saturação teórica realizada na amostra total de organizações que participaram da primeira etapa do presente estudo. Essa categorização inicial é fruto da leitura flutuante do conteúdo das entrevistas. A emergência de novas atividades cessa na organização 13 após a qual não surgem novas categorias, mesmo em organizações cujo critério de seleção foi o relatado perfil estratégico das atividades de desenvolvimento. As atividades foram identificadas conforme o relato dos entrevistados e a consideração destes de distinção operacional entre as mesmas.

Sobre a transcrição das entrevistas e das 25 categorias constituintes da grelha categórica apresentada, foi realizada uma análise mais aprofundada, uma análise de conteúdo, de natureza temática, fundamentada nas teorias de base de TD&E e GEP. As atividades foram padronizadas em sua denominação e aspectos comuns, visando à análise transversal dos dados e foram identificadas aquelas atividades que não são constituintes do processo teórico de treinamento. Nesse sentido, as categorias foram refinadas por meio da aplicação de critérios de eliminação e de agrupamento de atividades, com base na perspectiva teórica de sistemas de treinamento.

As atividades foram categorizadas em macro-processos relativos às etapas de treinamento. As etapas teóricas de Análise de Necessidades de Treinamento e Planejamento foram agrupadas, uma vez que, nas organizações se constituem em um processo integrado de planejamento. A etapa de execução compreende a realização de treinamentos, planejados e gerenciados diretamente pela unidade de capacitação, por meio de contratação de treinamento ou de instrutoria interna. A execução também compreende um grupo de atividades de concessão de incentivos, no qual não existe contratação direta. São concedidas licenças, afastamentos ou incentivos financeiros para os servidores se capacitarem em cursos de sua escolha, alinhados às diretrizes estabelecidas pela organização. Por fim, as atividades de controle envolvem tanto o controle quantitativo operacional de treinamentos, quanto orçamentário, mas também as avaliações dos treinamentos e controles do perfil da força de trabalho, como monitoramento de *gaps* de competências. Incluiu-se entre esses processos também a realização de relatórios para o controle de atores organizacionais e governamentais, assim como a elaboração de normas, compreendida como um controle *ex ante* das políticas de capacitação. As macro-categorias e categorias de atividades são discriminadas a seguir.

MACRO-CATEGORIAS E CATEGORIAS DE ATIVIDADES PADRONIZADAS

A) PLANEJAMENTO: Atividades que subsidiam o planejamento da capacitação.

1) Levantamento de Necessidades de Treinamento: Aplicação de formulários e/ou entrevistas nas unidades gerenciais para definição de áreas temáticas e/ou cursos específicos e a serem realizados para cada unidade gerencial.

2) Mapeamento de Competências: Aplicação de técnicas de definição de desempenhos observáveis com mensuração de lacunas de desempenho por meio de atribuição de valores de domínio e importância, conforme metodologias prescritas de TD&E (MENESES, ZERBINI, ABBAD, 2010). Para cada categorias de desempenho observável são definidos conhecimentos, habilidades e atitudes que subsidiarão o planejamento instrucional adequado para cada servidor nas unidades gerenciais. As grupos de desempenho observável são classificados em competências gerais, conforme a natureza do conhecimento a ser suprido.

3) Elaboração do Plano Anual de Capacitação: Elaboração de documento formal com informações sobre os resultados de treinamento dos anos anteriores, diretrizes e objetivos da capacitação e a programação das áreas temáticas e/ou respectivos cursos a serem realizados no exercício, podendo ser discriminados por unidade gerencial e conter informações de número de participantes, cursos e modalidade específica.

4) Banco de Instrutores: Relação de servidores da organização ou da administração pública, especialistas em conteúdos específicos, que tradicionalmente ministram cursos para os servidores da organização com recebimento de Gratificação por Encargos de Cursos e Concursos – GECC, a qual prescinde de contratação externa e análise por unidades de contratação e análise jurídica.

B) EXECUÇÃO: Atividades relativas às ações de treinamento executadas diretamente pela unidade de capacitação envolvendo a contratação de empresas ou organizações de cursos com instrutoria interna.

- 5) **Cursos Abertos:** Contratação de vagas individuais em cursos ministrados por empresas ou escolas de governo.
 - 6) **Cursos Fechados:** Contratação de turmas fechadas com número de vagas pré-definido, específicas para os servidores da organização, junto a empresas ou escolas de governo.
 - 7) **Cursos Internos:** Cursos realizados pela própria organização com utilização de instrutoria interna, prescindindo de contratação externa.
 - 8) **Pós-Graduação Aberta:** Contratação de vagas individuais em cursos de pós-graduação junto a instituições de ensino ou escolas de governo.
 - 9) **Pós-Graduação Fechada:** Contratação de turmas fechadas em cursos de pós-graduação em instituições de ensino, com número de vagas pré-definido, específicas para os servidores da organização.
 - 10) **Capacitação Gerencial:** Cursos voltados para o aperfeiçoamento e preparação de ocupantes de cargos gerenciais e líderes de equipe, normalmente compreendendo programas de cursos integrados contratados junto a empresas ou escolas de governo.
 - 11) **Programas permanentes de treinamento:** Conjuntos de cursos padronizados que criam trilhas de capacitação ou programas progressivos de formação permanente, destinados à qualificação de servidores de cargos ou funções específicas, os quais são, normalmente, importantes funções finalísticas para a organização.
- C) **INCENTIVOS:** Concessão de licenças, afastamentos e incentivos financeiros para a realização de cursos pelos servidores em modalidades e áreas temáticas definidas com base nas diretrizes organizacionais.
- 12) **Licença-Capacitação:** Previsão legal da Lei N° 8.112/90 e do Decreto N° 5.707/06 que concede até três meses de licença remunerada para servidores públicos a cada quinquênio para realização de capacitação condicionada à aprovação pela organização em consideração às suas diretrizes.

- 13) Afastamento:** Concessão de afastamento de servidores de seu trabalho, no interesse da organização, para realização de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.
- 14) Incentivo educacional de idiomas:** Programas organizacionais de custeio de cursos de idiomas contratados individualmente pelos servidores, por meio do reembolso de despesas realizadas com cursos alinhados às diretrizes específicas definidas no programas.
- 15) Incentivo à Graduação:** Programas organizacionais de custeio, por meio de reembolso, de despesas relativas a cursos de graduação nas áreas de escolha dos servidores, contratados junto a instituições de ensino, visando à formação dos quadros pertencentes aos cargos de nível médio.
- 16) Incentivo à Pós-Graduação:** Programas organizacionais de custeio, por meio de reembolso, de despesas relativas a cursos de pós-graduação contratados pelos servidores junto a instituições de ensino, alinhados à áreas temáticas definidas pela organização e/ou avaliados por comitês de capacitação.
- D) CONTROLE:** Controles operacionais e orçamentários da capacitação, avaliações de treinamento, relatórios de controle interno e externos e elaboração de normas para controle de procedimentos de capacitação.
- 17) Avaliação de Reação:** Aplicação de formulários ao final de ações instrucionais para avaliação pelos servidores que participaram do cursos de aspectos como qualidade do conteúdo, desempenho do instrutor, qualidade do material didático e qualidade das instalações e equipamentos. Há organizações que avaliam as informações de maneira sistemática, com aplicação de descrições estatísticas e organizações que não fazem a análise dos dados. As informações subsidiam as decisões posteriores de contratação dos cursos, empresas e instrutores avaliados.
- 18) Avaliação de impacto de Treinamento:** Avaliação dos efeitos do treinamento para o desempenho dos servidores e resultados no ambiente de trabalho. São utilizados métodos e técnicas originários do campo de TD&E com aplicação de formulários e entrevistas junto aos servidores e chefias. Realizado apenas em alguns treinamentos.

- 19) Avaliação de Aprendizagem:** Avaliação da apreensão de conhecimentos pelos servidores ao final de cursos. Aplicada apenas no âmbito de programas permanentes de treinamento, de forma que a avaliação teórica e prática de aprendizagem subsidiam o credenciamento de servidores nas funções para as quais estão sendo preparados.
- 20) Monitoramento da Força de Trabalho:** Reunião em sistema ou planilha de informações sobre a formação, cursos realizados, lacunas de competências e, em alguns casos produção científica dos servidores, visando subsidiar decisões de treinamento e análise de demandas emergentes.
- 21) Controle Operacional:** Registro em sistema ou planilha dos cursos, quantidade de participantes, custos, entidades realizadoras, entre outras informações.
- 22) Controle Orçamentário:** Registro dos gastos com capacitação para planejamento e acompanhamento da disponibilidade do orçamento em sistema ou planilha.
- 23) Relatórios Gerenciais Internos:** Relatórios com informações sobre ações de treinamento e resultados em termos de número de servidores treinados, unidades gerenciais, etc. Fornecido para a hierarquia superior e, em alguns casos, disponibilizado aos servidores.
- 24) Relatórios de Auditoria (Externos):** Relatórios com informações solicitadas por órgãos de controle externo. Tratam das quantidades de servidores capacitados, quantidades de cursos, custos e alcance de metas quantitativas de treinamento.
- 25) Elaboração de Normas de Capacitação:** Elaboração de normas relativas às políticas de capacitação submetidas à aprovação da hierarquia, análise jurídica e, em alguns casos, consulta aos servidores. As normas se constituem em um controle *ex ante* das atividades de capacitação e, em muitos casos, definem as competências decisórias dos atores organizacionais e da unidades de gestão de pessoas nos assuntos tratados.

CATEGORIAS E ATIVIDADES MAPEADAS			ORGANIZAÇÕES															
			01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
A) Planejamento	01	Levantamento de Necessidades de Treinamento	X	X	-	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	X	X	X
	02	Mapeamento de Competências	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-
	03	Elaboração do Plano Anual de Capacitação	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	-	X	-	X
	04	Banco de Instrutores	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
B) Execução	05	Cursos Abertos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	06	Cursos Fechados	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	07	Cursos Internos	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	08	Pós-Graduação Aberta	X	X	-	X	X	X	X	X	-	-	X	X	X	X	X	X
	09	Pós-Graduação Fechada	-	X	X	X	X	-	X	-	-	-	X	X	X	X	-	-
	10	Capacitação Gerencial	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	X	-
	11	Programas Permanentes de Treinamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-
C) Incentivo	12	Licença-Capacitação	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	13	Afastamento	-	X	X	-	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	14	Incentivo Educacional de Idiomas	-	X	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-
	15	Incentivo à Graduação	-	X	X	X	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-
	16	Incentivo à Pós-Graduação	-	-	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-
D) Controles	17	Avaliação de Reação	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	X
	18	Avaliação de Impacto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
	19	Avaliação de Aprendizagem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	=	-	-

CATEGORIAS E ATIVIDADES MAPEADAS			ORGANIZAÇÕES															
			01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
D) Controles	20	Monitoramento da Força de Trabalho	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
	21	Controle Operacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	22	Controle Orçamentário	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-
	23	Relatórios Gerenciais Internos	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
	24	Relatórios de Auditoria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	25	Elaboração de Normas de capacitação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TOTAL DE ATIVIDADES DESEMPENHADAS			14	17	20	14	14	13	09	16	07	16	15	19	20	14	15	13

Apêndice B – Instrumento 01: Roteiro exploratório semi-estruturado de entrevista



Universidade de Brasília - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração

O presente roteiro é uma ferramenta de auxílio à pesquisa para a coleta de dados para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração do aluno Diogo Ribeiro da Fonseca da Universidade de Brasília, matrícula 11/0097611, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Paulo Murce Meneses. As informações coletadas através deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico. A solicitação de sigilo das informações prestadas será respeitada.

A sua contribuição é de grande importância para este trabalho e recebida com muita gratidão.

ROTEIRO DE ENTREVISTA – DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

CONTEXTO

- 1 – Como você definiria o papel do setor de gestão de pessoas na organização?
- 2 – Houve alguma mudança de atitude dentro da unidade de gestão de pessoas, entre os demais gestores ou entre os funcionários em razão da edição do Decreto Nº 5.707/06?

PROCESSOS

- 3 – Quais são as atividades de desenvolvimento de pessoas realizadas na área?
- 4 – Qual a finalidade dessas atividades e quais os critérios para seu início, instrução, decisões e término?
- 5 – Qual a origem da demanda da realização desta atividade? (Previsão formal, cúpula, próprio RH, unidades)
- 6 – Como é executada essa atividade nesta organização? Quais as particularidades desta atividade?
- 7 – Você considera que essa atividade tem ligação com a estratégia da organização? Você considera essa atividade estratégica ou parte de um processo estratégico?

PERGUNTAS DE SUPORTE E COMPLEMENTOS À ENTREVISTA

- 8 – Existe mais de um tipo de treinamento? São processos diferentes? Como são feitos?
- 9 – Existem atividades de desenvolvimento que são realizados fora do setor de gestão de pessoas?
- 10 – A organização realiza algum tipo de planejamento de pessoas? Envolve atividades de desenvolvimento? Como são planejadas as ações de treinamento no órgão? A unidade de desenvolvimento participa de que forma desse planejamento?
- 11 – Como é realizada a contratação dos treinamentos?
- 12 – Existe alguma forma de monitoramento, formal ou informal do ambiente organizacional que oriente as práticas de treinamento? Que aspectos são considerados?
- 13 – Existem metas ou objetivos de desenvolvimento? Onde e como são estabelecidos?
- 14 – Existe algum programa ou atividade de melhoria contínua de processos?
- 15 – Existem ações de desenvolvimento com foco no longo prazo? (mais de 2 anos).
- 16 – Como são definidos os treinamentos a serem realizados na organização?
- 17 – É feito algum tipo de análise das necessidades de desenvolvimento de pessoas? Como?
- 18 – O setor de desenvolvimento monitora ou se utiliza de alguma informação dos servidores para subsidiar suas decisões de treinamento?
- 19 – O setor elabora algum tipo de controle relatório ou informação? Quais os formatos e o objetivo desses relatórios?
- 20 – Existem benefícios como licenças, bolsas ou afastamentos que visem o desenvolvimento de servidores?
- 21 – A capacitação é feita de maneira pontual ou integrada, em programas contínuos com cursos interligados?
- 22 – Os processos de desenvolvimento podem ser modificados para se adaptar às necessidades da área finalística ou novas necessidades do setor de desenvolvimento?
- 23 – A organização visa desenvolver pessoas conforme as necessidades futuras? Conforme as necessidades que vão surgindo ao longo do tempo? Quais as razões para isto?

PARTICIPANTES DA PESQUISA

Organização: _____

Quantidade de Pessoas: _____ Cargos/Funções: _____

Apêndice C - Instrumento 02: Roteiro estruturado de entrevista para mapeamento e validação de atividades de capacitação



Universidade de Brasília - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração

O presente roteiro é uma ferramenta de auxílio à pesquisa para a coleta de dados para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração do aluno Diogo Ribeiro da Fonseca da Universidade de Brasília, matrícula 11/0097611, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Paulo Murce Meneses. As informações coletadas através deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico. A solicitação de sigilo das informações prestadas será respeitada.

A sua contribuição é de grande importância para este trabalho e recebida com muita gratidão.

ROTEIRO ESTRUTURADO DE ENTREVISTA – DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

INDEX DE PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

A) ESTRUTURA DE SUPORTE

A1) COMITÊ DE GESTÃO/SUPORTE	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Participação do RH e/ou do Setor de Desenvolvimento (Múltiplas Resp.)	() RH () Desenv. () NÃO
Ao Comitê cabe a aprovação do PAC	() SIM () NÃO
Ao Comitê cabe a aprovação de Benefícios e Licenças	() SIM () NÃO
Ao Comitê cabe a definição de Temas de Pós-Graduação	() SIM () NÃO
Ao Comitê cabe a Aprovação de Cursos Específicos (Especificar em Observações)	() SIM () NÃO
Obs:	
A2) REPRESENTANTES DE CAPACITAÇÃO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
São nomeados por:	() RH () GLinha () Outro
Possuem participação no PAC	() SIM () NÃO
São responsáveis por interligar RH e Gerentes de Linha	() SIM () NÃO
Obs:	
A3) PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (*)	Existente: () SIM () NÃO Formal: () SIM () NÃO
Participação do RH	() DIRETA () SUP. () NÃO
Plano aborda questões de Gestão de Pessoas	() SIM () NÃO
Plano aborda questões de Desenvolvimento de Pessoas	() SIM () NÃO
Obs:	



B) ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO

B1) LEVANTAMENTO/AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES DE TREINAMENTO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Metodologia: uso de Formulários abertos (solicitação livre ou dentro de critérios) ou fechados (lista fechada de cursos) enviados às áreas?	() Abertos () Fechados () Sistema () Reuniões com as Áreas
Área que consolida informações:	() RH () GL () Superior
Objeto do Levantamento de Necessidades. (Múltiplas respostas).	() Temas dos Cursos () Cursos () Competências () Prioridades () Outros (Spec)
Obs:	
B2) MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Frequência do Mapeamento (período de anos)	() 1 () 2 () 3 () 4 () 5
Modelo de Competências – 1 = CHA; 2 = Comportamentos; 3 = Outros	() 1 () 2 () 3
Nível de Competências Mapeadas (Múltiplas Respostas)	() Org. () Unidade () Ind. () Ger.
Determinação de Gaps de Competências	() SIM () NÃO
Obs:	
B3) ELABORAÇÃO DO PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Nível de destinação dos cursos	() Indivíduo () Unidade
Define cursos de pós-graduação	() SIM () NÃO
Informações Programáticas (Múltiplas Respostas)	() Tema () Curso () Custo () N° Part. ()
Obs:	
B4) ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS PERMANENTES DE TREINAMENTO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Abrangência do programa permanente	() Org. () Unidades () Cargo () Indivíduo
Obs:	
B5) PLANEJAMENTO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Abrangência do planejamento (em anos)	() 1 () 2 () 3 () 4 () 5 () Mais de 5
Obs:	
B6) ESTABELECIMENTO DE OBJETIVOS E METAS ESTRATÉGICAS DE CAPACITAÇÃO/DESENVOLVIMENTO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Nível de definição	() Org. () RH () Não
Utilização de Indicadores	() SIM () NÃO (Se SIM Especificar em Observações)
Obs:	



C) ATIVIDADES DE EXECUÇÃO

C1) CURSOS ABERTOS	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
C2) CURSOS DE TURMA FECHADA	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
C3) CURSOS DE TURMA FECHADA COM INSTRUTORIA INTERNA (*)	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
C4) PÓS-GRADUAÇÃO ABERTA	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
C5) PÓS-GRADUAÇÃO DE TURMA FECHADA (*)	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
C6) CAPACITAÇÃO GERENCIAL	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Programas sistemáticos de Capacitação Gerencial	() SIM () NÃO
Avaliação Gerencial	() SIM () NÃO
Objeto: 1=Gerentes; 2=Chefes de Equipe; 3= Futuras Lideranças (não-ocupantes de cargos de chefia) (Múltiplas Respostas)	() 1 () 2 () 3
Obs: _____	

D) ATIVIDADES DE INCENTIVO À CAPACITAÇÃO

D1) LICENÇA-CAPACITAÇÃO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
D2) AFASTAMENTO REMUNERADO PARA CAPACITAÇÃO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Obs: _____	
D3) INCENTIVO EDUCACIONAL	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Tipos de Cursos Abrangidos:	() Graduação () Pós-Graduação () Idiomas () Outros: _____
Obs: _____	



E) ATIVIDADES DE CONTROLE E REVISÃO DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO

E1) MONITORAMENTO DE EXECUÇÃO DOS CURSOS	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Obs:	
E2) MONITORAMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Obs	
E3) AVALIAÇÃO DE REAÇÃO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Informação analisada de forma sistemática	() SIM () NÃO
Obs:	
E4) AVALIAÇÃO DE IMPACTO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Informação analisada de forma sistemática	() SIM () NÃO
Obs:	
E5) AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Informação analisada de forma sistemática	() SIM () NÃO
Obs:	
E7) MONITORAMENTO DE CAPACIDADE DA FORÇA DE TRABALHO	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Informações: 1 = Formação; 2=Competências; 3=Experiência Prof.; 4=Outros (Especificar) (Múltiplas Respostas)	() 1 () 2 () 3 () Outros
Obs:	
E8) BANCO DE TALENTOS/INSTRUTORES	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO Sistema: () SIM () NÃO
Finalidade: 1=Instrutores; 2=Lideranças; 3=Capacid. da Força de Trab.; 4=Outros (Especificar) (Múltiplas Respostas)	() 1 () 2 () 3 () Outros
Obs:	



CONTINUAÇÃO – ATIVIDADES DE CONTROLE E REVISÃO DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO

E9) RELATÓRIOS GERENCIAIS INTERNOS	Existente: () SIM () NÃO Norma: () SIM () NÃO
Público-Alvo: 1=Desenv; 2=RH; 3=Ger. Linha; 4= Cúpula; 5=Organiz.	() 1 () 2 () 3 () 4 () 5
Obs: _____	
E10) RELATÓRIOS GERENCIAIS EXTERNOS	Existente: () SIM () NÃO
Finalidade: 1=Ministério do Planejamento; 2=Órgãos de Controle; (Múltiplas Respostas)	() 1 () 2 () Outros
Obs: _____	
E11) ELABORAÇÃO DE NORMAS DE CAPACITAÇÃO (*)	Existente: () SIM () NÃO
Obs: _____	

A) INFORMAÇÕES ESTRUTURAIS DA ORGANIZAÇÃO

INFORMAÇÕES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL			
Níveis até a cúpula		Tamanho equipe de Desenv.	
Nº Servidores da Org.		Orçamento Capacitação 2012 (Milhões)	
Possui regionais?		Descentralização da função de Desenvol.	

Observações:

Apêndice D – Instrumento 03: Roteiro semi-estruturado de entrevista para análise da autonomia



Universidade de Brasília - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração

O presente roteiro é uma ferramenta de auxílio à pesquisa para a coleta de dados para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração do aluno Diogo Ribeiro da Fonseca da Universidade de Brasília, matrícula 11/0097611, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Paulo Murce Meneses. As informações coletadas através deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico. A solicitação de sigilo das informações prestadas será respeitada.

A sua contribuição é de grande importância para este trabalho e recebida com muita gratidão.

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONTEXTO, ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA

CONTEXTO

- 1 – Como você definiria o papel do setor de gestão de pessoas na organização?
- 2 – Houve alguma mudança de atitude dentro da unidade de gestão de pessoas, entre os demais gestores ou entre os funcionários em razão da edição do Decreto Nº 5.707/06?

PROCESSOS

- 3 – Quais das atividades listadas você considera que possuem ligação com a estratégia organizacional?
- 4 – Existem atividades de desenvolvimento que são realizados fora do setor de gestão de pessoas?
- 5 – Existe uma predominância entre oferta planejada de cursos por parte do RH e o atendimento de necessidades emergentes vindas das áreas?
- 6 – Existe alguma forma de monitoramento, formal ou informal do ambiente organizacional que oriente as práticas de treinamento? Que aspectos são considerados?
- 7 – Existe algum programa ou atividade de melhoria contínua de processos?
- 8 – O setor de desenvolvimento monitora ou se utiliza de alguma informação dos servidores para subsidiar suas decisões de treinamento?
- 9 – A capacitação é feita de maneira pontual ou integrada, em programas contínuos com cursos interligados?
- 10 – Existe flexibilidade das atividades de desenvolvimento para atender às necessidades da organização?
- 11 – A organização visa desenvolver pessoas conforme as necessidades futuras? Conforme as necessidades que vão surgindo ao longo do tempo? Quais as razões para isto? Existem ações de desenvolvimento com foco no longo prazo? (mais de 2 anos).

AUTONOMIA

- 12 – A atuação da área de Gestão de Pessoas, nas questões de desenvolvimento, ocorre efetivamente de maneira formal ou informal? Há predominância de uma das formas? Quais as razões para isto?
- 13 – Há interferência direta de outros atores nas decisões de desenvolvimento? O que motiva essas influências?
- 14 – A área possui autonomia para organizar-se internamente?
- 15 – A área possui autonomia para definir a melhor forma de realizar suas atividades?
- 16 – Qual a autonomia para a alocação e gestão dos recursos humanos da unidade? Qual a autonomia para a alocação gestão dos recursos financeiros da unidade?
- 17 – Como é percebida a influência do Governo Federal nas decisões de gestão de pessoas?
- 18 – De forma geral, como você descreveria a autonomia do RH para a execução de atividades de desenvolvimento? Quais os principais fatores?
- 19 – Em consideração ao que foi exposto acerca da autonomia, você considera que ela é adequada ao papel do Setor de Desenvolvimento/Capacitação de pessoas?

PERFIL DO RESPONDENTE:

ORGANIZAÇÃO Nº

FUNÇÃO:

TEMPO DE SERVIÇO: NO ÓRGÃO: _____ NO SETOR PÚBLICO: _____

Apêndice E – Análise dos níveis de autonomia percebida

Trechos de respostas à questão 18 do Instrumento 03: “De forma geral, como você descreveria a autonomia do RH para a execução de atividades de desenvolvimento? Quais os principais fatores?”

Critérios para definição dos níveis de Autonomia:

- **Baixo:** O entrevistado percebe interferências recorrentes e significativas dos atores organizacionais e relata não possuir capacidade de decisão sobre as atividades de capacitação. As decisões são tomadas de forma unilateral pelos atores organizacionais.
- **Moderado:** O entrevistado percebe interferências ocasionais dos atores organizacionais e relata possuir capacidade propositiva ou de tomar decisões em parte das atividades de capacitação. As decisões são tomadas ora de forma unilateral pelos atores organizacionais, ora em apoio ao posicionamento da unidade de capacitação.
- **Alto:** O entrevistado percebe interferências pouco significativas dos atores organizacionais e relata possuir capacidade de decisão na maioria das atividades de capacitação. As maior parte decisões são tomadas pela unidade de capacitação e acatadas pelos atores organizacionais.

Org.	Trechos Analisados e nível de autonomia atribuído individualmente	Nível de Autonomia Atribuído
1	<p>Gestor – Moderado Bom, a autonomia dessa área de capacitação, eu acho que a gente tem de acordo com os recursos que você tem e de acordo com a demanda que vem das áreas. Aí você tem a autonomia <...> Então a gente tem que ter autonomia para gerir os cursos para se ter o melhor retorno possível.</p> <p>Coordenador: Moderado Eu consigo executar o trabalho da gente. Essa autonomia me faz conseguir fluir a contratação, eu consigo atender ao meu cliente que é a <organização>. Eu tenho um produto que é a capacitação e tendo essa autonomia eu consigo atender.</p> <p>Funcionário: Baixo Eu acho que, na realidade, a gente até tem assim uma liberdade para sugerir para propor algumas coisas. Por exemplo, essa norma de capacitação, a gente até fez. Mas tudo a gente tem que ter autorização <da unidade superior>, se a gente faz a norma de capacitação a gente submete à autorização dele. A gente convida as áreas para participar do comitê gestor, também tudo depende da autorização dele. <...> a gente não tem autonomia, tudo a gente tem que pedir autorização <da unidade superior>, qualquer coisa que a gente tem a gente não tem aquela liberdade de atuar.</p>	<p>Moderado</p> <p>Interferências ocasionais da hierarquia superior. Capacidade Propositiva. Foco na Demanda.</p>
2	<p>Gestor: Baixo Autonomia limitada. Eu diria que há uma excessiva subordinação hierárquica. <...> Existem muitos níveis hierárquicos entre a unidade que necessita da capacitação e a <unidade de gestão de pessoas> que é quem vai promover a capacitação. Existem muitos níveis hierárquicos aqui, então com isso acaba com a autonomia.</p> <p>Coordenador: Baixo A autonomia eu defino que a gente não tem a autonomia no sentido até de comunicação direta com as áreas. Eu diria que a gente não tem essa autonomia. A gente segue uma hierarquia. A autonomia nossa é ali interna, no gerenciamento do recurso que já foi aprovado, gerenciado as ações que já foram aprovadas e executar aquela parte ali. Mas autonomia direta para tomar decisões com as áreas ali a gente não tem. É via hierárquica mesmo. <...> Então é limitada, eu vejo como limitada, não é uma autonomia total.</p>	<p>Baixo</p> <p>Interferências consideráveis da cúpula. Baixa capacidade de conduzir processos coletivos de decisão.</p>

3	<p>Gestor: Alto Eu acho que ela não tem uma autonomia ilimitada, ela tem uma autonomia equilibrada e necessária. Hoje nós temos o jurídico que, de qualquer forma, nós nos sentimos confortáveis de estar apoiado por esse jurídico, tem o MPOG que a gente busca esse alinhamento com eles e nós temos uma CGU que vem e verifica até a conformidade dos nossos processos. Então eu acho que isso também dá segurança para a gente, e a <cúpula> aprovando, eu acho que, como servidores públicos que somos, eu acho louvável ter esses órgãos cuidando, nos ajudando para a gente estar aí servindo melhor a sociedade e com essa responsabilidade que é de desenvolver, mas desenvolver de forma responsável, capacitar de forma responsável e usar bem os recursos que são colocados à nossa disposição. E eu acho que esses atores todos eles nos ajudam, não é só a engessar, mas também a ampliar. Eu me sinto mais segura, me sinto bem pouco tolhida por esses órgãos de controle. Não é desculpa nenhuma para não fazer escolhas, pelo contrario, eu acho que a gente fazendo bem, eles nos dão uma segurança maior.</p>	<p style="text-align: center;">Alto</p> <p>Baixa interferência da cúpula e órgãos de controle.</p> <p>Apoio da Cúpula.</p> <p>Autonomia para propor e implementar os próprios projetos.</p>
4	<p>Gestor: Alto Numa escala de 0 a 10 eu daria um 8 para 9. Aqui nos somos bem tranquilos, bem soltos, bem livres mesmo. A gente tem essa possibilidade da gente criar, da gente sugerir, da gente procurar as áreas, enfim. A gente tem uma boa movimentação, bons contatos, não estamos no nível estratégico, mas já estamos auxiliando.</p> <p>Coordenador: Alto Pois é, de maneira geral é uma autonomia boa. Mas, ela não tem essa força política que poderia ter, de em uma reunião estratégica chamar o RH. Então ali dentro do “quintal”, vai tranquilo. Mas também não passa muito disso. Não tem um poder assim forte de poder influenciar a <organização> como um todo. É uma autonomia satisfatória, razoável, mas não é uma autonomia suficiente para influenciar digamos de maneira mais forte os destinos da instituição.</p>	<p style="text-align: center;">Alto</p> <p>Baixa interferências nas decisões cotidianas.</p> <p>Apoio hierárquico.</p> <p>Ausência de inserção estratégica e influência nos níveis mais elevados da hierarquia.</p>

5	<p>Gestor: Moderado Boa. Não acho errado a <cúpula> aprovar o PAC. São 3 milhões de reais, é uma despesa considerável, então eu acho importante sim que vá até o ultimo nível da instituição. Eles também têm a responsabilidade de olhar aquilo, primeiro que eles aprovaram no Plano Estratégico, então eles decidiram junto com a gente como é que nós queremos a <organização> daqui a 10 anos. Para isso nós precisamos capacitar os servidores. Então eles precisam ver o que a gente está propondo de capacitação para os servidores. Então, acho perfeito. E Aqui na <organização> eu acho que depois que eles aprovam, eu não sinto mais a interferência da <cúpula>, aí eles deixam executar, porque as regras já estão dadas. Como que eu executo, como que eu tenho que fazer, a gente tem flexibilidade de remanejar. Eu consigo aqui passar de uma <unidade gerencial> para outra. Aí é tranquilo na execução. A parte mais trabalhosa mesmo é de convencer daquele planejamento, mas depois que eles aprovam fica bem tranquilo.</p>	<p style="text-align: center;">Moderado</p> <p>Autonomia para executar condicionada às decisões da cúpula.</p> <p>Autonomia com interferências ocasionais da cúpula.</p>
<p>Coordenador: Moderado Confusa. Porque tem horas que a gente acha que pode fazer uma coisa. Aí vem e recebe um corte. <...> É confuso. Tem hora que a gente não sabe até onde a gente pode ir. Não é nem que assim, nós não temos autonomia. Eu acho que é pior, eu acho que a gente não sabe que autonomia que a gente tem. <...> Então a gente fica meio que tateando para saber até onde a gente pode ir. Infelizmente a gente mesmo está começando a engessar o nosso próprio trabalho por que a gente começa a ficar inseguro. Será que a gente pode decidir isso? Será que eu não vou levar um “esporro” aí, uma bronca porque o que eu fiz não podia fazer? E aí tem que contar que as vezes a gente faz uma coisa, os servidores não gostam e aí vão reclamar e aí a gente tem que se explicar, sendo que a gente fez de acordo com alguma demanda anterior. É bem confuso. Eu acho que hoje é essa a palavra, é confuso.</p>		
6	<p>Gestor: Moderado A gente na realidade tem uma certa autonomia, mas o que atrapalha não é a autonomia, o que eu acho que atrapalha um pouco é a falta de planejamento em conjunto com as áreas. A autonomia para fazer eu até tenho, mas eu não tenho bola de cristal para saber o que é para ser feito.</p>	<p style="text-align: center;">Moderado</p> <p>Autonomia com interferências ocasionais de demandas de outras rotinas. Baixa capacidade de conduzir processos decisórios coletivos.</p>
<p>Coordenador: Moderado Não, a gente tem uma autonomia boa. É que fica difícil para a gente propor novos projetos, porque muitas vezes a gente está ocupado, apagando os incêndios do que realmente pensando e planejando alguma outra coisa. E muitas vezes a gente tem que rivalizar com áreas que oferecem capacitações milionárias, que em uma tacada só gastam o que a gente teria o ano inteiro para gastar. É complicado. A gente pisa em ovos.</p>		

7	<p>Gestor: Baixo Eu acho que falta um apoio. Ver o que faz, e criar fazer propostas a gente tem um certo apoio, mas para implementar mesmo a gente fica meio travado<...> . Então aqui a gente tem que conquistar as áreas, enviar nossas ideias, para que eles nos apóiem. Não tem assim, o RH vai agora implantar tal projeto, tal processo que vai fazer parte de nossa rotina.</p>	<p>Baixo</p> <p>Forte interferência da hierarquia e atores organizacionais.</p> <p>Formalmente não realiza análise dos treinamentos.</p>
	<p>Coordenador: Baixo Hoje eu não tenho nada, não tenho autonomia. Meu ponto de vista é esse. Hoje nós somos, digamos assim, meros “tramitadores” de processo. Nos somos uma área pela qual o processo passa.</p>	
	<p>Funcionário: Baixo Não tem uma autonomia. Na verdade tem uma autonomia bastante restrita, porque não é a gente que decide, não é a gente que põe o ponto final se os servidores podem ou não fazer a capacitação, os treinamentos. São as áreas que demandam e quando a área demanda na verdade já tem uma autorização do chefe, do diretor da área. Então não é a gente que decide isso, a autonomia é bastante restrita.</p>	
8	<p>Gestor: Moderado “A Autonomia. A gente tem autonomia para propor. E a gente consulta as áreas. Esse trabalha a gente faz sem interferência nenhuma. O formulário foi a gente que criou, a forma de consultar as pessoas, a gente que colocou. Agora, o plano pronto a gente submete para o superintendente e que vai para a Diretoria. Então é uma autonomia limitada, mas a gente tem autonomia para estar propondo e desenvolvendo.”</p>	<p>Moderado</p> <p>Autonomia com restrições ocasionais da hierarquia superior.</p> <p>Capacidade para proposição de ações à hierarquia.</p>
	<p>Coordenador: Baixo Muito baixa a autonomia, quase nenhuma. Tudo é vinculado à <unidade superior>, o que eles acham. <...> algumas coisas que chegam assim para você mandar sem nem poder ser apreciado, por não acharem necessário, isso acontece muito. Então acho que a autonomia é muito baixa para a gente, na área de capacitação.</p>	
9	<p>Gestor: Alto Eu tenho plena autonomia. Mas assim, restrição, só se for orçamentária, que não é o caso, dificilmente tem restrição orçamentária. Esse ano tudo que a gente se propôs a fazer a gente conseguiu fazer. Não tem problema nenhum, sem interferência nenhuma de unidades, nossos imediatos. Sempre tivemos autonomia.</p>	<p>Moderado (Intermediário)</p> <p>Valor intermediário entre plena autonomia e autonomia muito baixa, sem capacidade propositiva.</p>
	<p>Coordenador: Baixo Eu acho que hoje, a situação hoje, a autonomia do RH de modo geral assim é muito pequena, quase zero. Nós temos pouca autonomia, é muito pequena mesmo a nossa autonomia. E a casa cobra isso da gente <...> A casa cobra do RH aparecer, o RH fazer as coisas. Sugerir assim coisas novas, ele cobram. Mas nós não estamos conseguindo sair do casulo.</p>	

10	<p>Coordenador: Alto Nós temos autonomia sim, nós temos toda autonomia para isso. Não que a gente não passe para os superiores, eu acho que temos autonomia sim. <...> Eu acho que primeiro eu acho que <a organização> está muito voltada para capacitação, por conta da <cúpula>. Ela tem um envolvimento muito grande, ela acredita, ela quer que aconteçam algumas coisas</p>	<p>Alto Apoio da Cúpula Capacidade de propor e executar os próprios projetos</p>
11	<p>Gestor: Moderado A autonomia do RH para questões de desenvolvimento eu acho até que tem autonomia. A gente não pode também achar que não tem autonomia nenhuma porque tem. Até porque a gente inclui até o curso na hora de definir o PAC. Querendo ou não, não adianta, a área de desenvolvimento influencia demais. A gente define “olha, é isso aqui que precisa, é isso ali e tal”. Então eu acho que tem uma certa autonomia.</p> <p>Coordenador: Alto Eu acho que nós temos uma boa autonomia. Não tem influencias externas assim de outras unidades. A gente faz assim com bastante tranquilidade.</p>	<p>Alto Baixa interferência de atores externos. Capacidade de decidir na maior parte das próprias atividades.</p>
12	<p>Gestor: Moderado A gente tem até um certo poder de autonomia nas decisões administrativas digamos, e técnica. Só restrição mesmo orçamentária. Não é que nós não tenhamos autonomia, mas é bem restritivo. Agora com relação à atuação, nossa forma de trabalho, a gente tem bastante autonomia. <...> Não. Além dessa restrição orçamentária e financeira, com o quadro atual, que nós temos realmente está difícil de atender de sanarmos isso.</p> <p>Coordenador: Moderado Hoje eu considero que <...> na parte administrativa, de recurso, eu fico limitada. Fora isso, não tem limitação. . Mas o recurso, as coisas legais, têm que passar pela aprovação de outras áreas.</p>	<p>Moderado Baixa interferência de atores externos em decisões técnicas. Forte interferência em decisões gerenciais (recursos)</p>
13	<p>Coordenador: Alto Não é problema na <organização> a questão da autonomia. Não é problema, porque estamos trabalhando de acordo com algo pré-determinado.</p> <p>Supervisor: Alto A autonomia é excelente. A gente tem autonomia para crias as ações e tudo o mais.</p>	<p>Alto Baixa interferência de atores externos. Capacidade de propor e executar os próprios projetos.</p>

14	<p>Gestor: Alto Tem bastante autonomia. Hoje a gente tem conhecimento suficiente para conseguir levantar a demanda, fazer a demanda ser concretizada. As ações, a gente não tira as ações e necessidades de nossa cabeça, a gente tem o mapeamento a gente se baseia por meio disso, das necessidades da unidade. Eu acho que a autonomia tem sido crescente.</p>	<p>Moderado</p> <p>Autonomia com restrições ocasionais da hierarquia superior.</p> <p>Processo gradual de expansão da autonomia.</p>
	<p>Coordenador: Moderado Atualmente a gente está com menos autonomia, apesar da visão da <unidade superior> que está com maior foco no desenvolvimento, eu acho que até por isso. Porque ele quer mudar essa área de desenvolvimento, mas ao seu próprio modo. Então assim, há que se pensar em uma forma de alinhar às necessidades às deliberações estratégicas. É isso.</p>	
15	<p>Gestor: Alto A autonomia nós temos, para fazer as coisas que estão alinhadas, com a nossa <unidade superior>. Então eu posso fazer, executar todas as coisas.</p>	<p>Alto</p> <p>Interferência ocasional da unidade superior.</p> <p>Capacidade de tomar decisões sobre a maioria de suas atividades.</p>
	<p>Coordenador: Alto Eu posso considerar que temos uma autonomia adequada. Não posso dizer que a gente não faz muito coisa com nossa autonomia atual, não. A gente faz bastante coisa. A iniciativa é da gente de forma geral. A gente faz bastante coisa de forma autônoma.</p>	
16	<p>Coordenador: Baixo Baixa. <...> Eu acho que a centralização aqui é muito alta. O RH deveria ter poder para também poder ir até a <cúpula> e falar que é importante que a casa tenha um programa de desenvolvimento gerencial. Mas não tem não. Por exemplo, a pessoa entrega um documento fora do prazo para a pós-graduação. “Não dá um jeito aí” A gente não tem autonomia nem para dizer que está errado, que a gente não vai receber e assinar.</p>	<p>Baixo</p> <p>Forte interferência dos atores organizacionais.</p> <p>Baixa capacidade de tomar decisões sobre as próprias atividades.</p>
	<p>Supervisor: Baixo O curso que vai ser feito já esta direcionado. Tudo que a gente faz de capacitação aqui já foi determinado em uma outra instância em uma esfera maior, então o que eu vou fazer é só dar conformidade para que seja realizado aquilo ali. Então eu não tenho autonomia.</p>	

Apêndice F – Análise dos graus de interferência e apoio hierárquico

Trechos de respostas à questão 13 do Instrumento 03: “Há interferência direta de outros atores nas decisões de desenvolvimento? O que motiva essas influências?”

Critérios para definição dos níveis de Autonomia:

- **Baixo:** O entrevistado percebe uma atuação restritiva de forma predominante e reiterada das unidades superiores.
- **Moderado:** O entrevistado percebe situações alternadas entre convalidação de decisões e interferências por parte das unidades superiores.
- **Alto:** O entrevistado não percebe interferências significativas por parte das unidades superiores

Org.	Trechos Analisados e grau de interferência atribuído individualmente.	Grau de Interferência Atribuído
1	<p>Coordenador: Moderada Interferência À <unidade superior 02> não chega a ele, essa rotina de contratação. Chega à <unidade superior 01> <...> para ele poder autorizar a contratação, está dentro da competência dele. Então é muito difícil. Porque o que a gente não tem condição de decidir, a gente ouve a área, a gente ouve o superior.</p>	<p>Moderado</p> <p>Interferências ocasionais da unidade superior.</p>
	<p>Funcionário: Moderada Interferência Capacitação realmente tudo a gente tem que pedir autorização para <unidade superior 01>. Qualquer curso, todos os cursos, todas as demandas, tudo que a gente vai fazer, tem que fazer um processinho e encaminhar para autorização dele. Alguns ele aprova, outros, que nem o da pós-graduação, esse daí como tinha outros fatores envolvidos, aí realmente ele não acatou de imediato. <...> Só depois de atender outros quesitos é que ele liberou. Daí assim, não é uma coisa assim, a gente não tem essa liberdade.</p>	
2	<p>Gestor: Alta Interferência Sim. Ou seja, a primeira coisa é que, mesmo que a gente planeje aqui os eventos de capacitação, esse evento para ocorrer depende do beneplácito da unidade interessada, ou da <unidade superior 02> <...> Ou seja, então é uma ingerência total, eu trabalho em função das demandas e das determinações.</p>	<p>Alto</p> <p>Atuação restritiva com relação à liberação de servidores para treinamentos e demandas emergentes de cursos.</p>
	<p>Coordenador: Alta Interferência Aí existe também a questão da autorização para liberação dos cursos, quando as chefias entendem que naquele momento não cabe autorizar, embora haja necessidade. Então existe interferência assim, muita interferência nesse sentido. Mas mais assim, por causa da carência de pessoal mesmo. Aí às vezes não é entendido que a capacitação vai trazer um benefício para a área, ela vai trazer um servidor com melhor capacidade para desempenhar suas atividades. E isso compromete as ações de capacitação.</p>	

3	<p>Gestor: Baixa Interferência Primeiro foi o RH conseguir ter essa credibilidade com a <cúpula>. Uma <cúpula> que acreditou, e aí ela conseguia ser como um “Padrinho” e aí a gente apresentou projetos que conseguiram convencer a <cúpula>. E esses projetos já tem essa credibilidade. <...> Então eles começaram a ver que a gente trabalha com metas mais científicas, eles falam assim, a <cúpula>, eles vêem que isso<...> é um trabalho científico, então eles estão dando credibilidade.</p>	<p style="text-align: center;">Baixo</p> <p>Baixa Interferência.</p> <p>Convalidação da maioria das decisões da unidade de capacitação.</p>
4	<p>Gestor: Baixa Interferência A nossa hierarquia superior aqui confia na gente. Então só tem, lógico, a questão formal do processo, de homologação <...>. Então faz parte, mas somos bastante privilegiados nesse caso. Nós temos bastante liberdade e autonomia. <...> A nossa <unidade superior 01> aceita as nossas ideias, as nossas sugestões. A <unidade superior 02> também deixa bem a cargo e muitas vezes os assuntos que surgem lá em cima eles falam; “não, isso aí o RH decide”. Então a gente resolve tudo e coloca para apreciação deles.</p> <p>Coordenador: Baixa Interferência Com a nossa <unidade superior 01> a gente não tem tido muita dificuldade não. O que a gente propõe tem sido encaminhado. Não é uma administração da negação, assim que bloqueia que dificulta. A <Unidade superior 01> homologa, vai homologando aceitando, é um papel cartorial vamos dizer assim, não impõe resistência não, ou seja, temos autonomia.</p>	<p style="text-align: center;">Baixo</p> <p>Baixa interferência nas decisões cotidianas.</p> <p>Convalidação da maioria das decisões da unidade de capacitação.</p>
5	<p>Gestor: Moderada Mas quando chega lá na reunião da <cúpula> é uma <unidade> colegiada. Então, às vezes <o dirigente máximo> aprova comigo e os outros <dirigentes> não aprovam. Aí tem isso, trabalhar com colegiada tem disse.</p> <p>Coordenador: Moderada O <dirigente máximo> não vai dar palpite no professor, no conteúdo do curso, a carga horária, que vai ser, se vai ser de manhã ou de tarde, mas assim, ele vai aprovar se aquela pessoa que vai ser daquela área, fazer aquele curso. A gente monta um parecerzinho e ele aprova. Normalmente eles acompanham o nosso parecer, não é aquela coisa que ele muda às vezes. Não é assim. Melhorou muito isso já. Mas também não é assim, porque às vezes vem pra cá para mudar também. Vai ter alguma informação que a gente aqui do RH não tem, para ele uma capacitação é estratégica, pode ter assim. A autonomia fica no meio do caminho, porque assim, a gente não decide, mas por outro lado o que a gente sugere é acatado. Então assim, agente tem que ir lá pedir a bênção, mas pelo menos é concedido o que a gente pede.</p>	<p style="text-align: center;">Moderado</p> <p>Alternância entre convalidação e interferência em decisões.</p>

6	<p>Gestor: Moderada Interferência Pontualmente. De uma maneira geral não. De uma maneira geral a gente, a partir ainda, do LNT. A gente prioriza alguns cursos e consegue fechar com as empresas, ou com instrutores mesmo interno, a gente consegue fechar aqueles cursos que foram solicitados. Mas, também vêm <interferências> das <unidade superior 01> e <unidade superior 02>.</p>	<p style="text-align: center;">Moderada</p> <p>Interferências ocasionais no cotidiano da capacitação.</p>
	<p>Coordenador: Moderada Interferência Sim. Muitas vezes a gente acaba atendendo um ou outro pedido mesmo fora de prazo hábil, por pressão de hierarquia superior. Tipo um “figurão” lá quer um curso de qualquer jeito e que precisa. Mas a gente só tem três dias, mas não, vai ter que sair. A gente pega, rasga toda a nossa legislação e corre atrás de fazer isso. No que a gente por exemplo iria indeferir por questão de estar fora do prazo, a gente acaba fazendo. Isso acontece. Raramente, mas acontece. Já aconteceu algumas vezes. Esse é um exemplo clássico. <...> Então temos dois casos de ter feito, muitas vezes, sofrer pressão para correr processo, mesmo estando fora de prazo e também de realizar algumas capacitações que a gente pensaria diferente.</p>	
7	<p>Gestor: Alta Interferência É meio preso assim, eu falo não é nem das normas que as normas a gente está criando agora. É mais a estrutura mesmo que nos sufoca <...> aqui é a hierarquia mesmo que segura a gente, não é a norma.</p>	<p style="text-align: center;">Alto</p> <p>Restrições estruturais à tomada de decisão em função da norma interna e da centralização das decisões na hierarquia.</p>
	<p>Coordenador: Alta Interferência Totalmente. No meu entendimento <a norma> que a gente utiliza até hoje não nos dá autonomia nenhuma. Primeiro, formulário, a gente só pode dar prosseguimento se já tiver autorização da chefia imediata e se tiver autorização do <Unidade Superior 02> ou da <cúpula>. E autorização do <superior> responsável pela área que tem ligação com o curso. Depois dessas três assinaturas é que a gente pode começar a analisar. Aí a nossa análise do formulário não é nem em relação ao curso, é relação do formulário com o PAC. Porque a pertinência do curso para as atividades, quem tem que nos dizer é a chefia imediata, é a <unidade superior 02> ou <cúpula>. E a <cúpula> aqui dentro <da organização> que analisa a relação com o conteúdo dos cursos. Então a gente analisa só o formulário.</p>	

8	<p>Gestor: Moderado Interferência Mas hoje nós temos, por exemplo, que fazer uma norma que foi desenvolvida pela área de capacitação, nós encaminhamos como proposta para a <unidade superior 01> e teve um ponto de discordância entre o <superior imediato> e a nossa proposta e que ela não subiu para aprovação até hoje. Então isso mostra que nós não temos realmente autonomia. Mas assim, por outro lado a gente tem um dialogo muito bom com a <unidade superior 01>. A gente tentou convencer, argumentar e ele não concordou, mas também ele não pediu para a gente mudar a nossa proposta. Ele vai estar ponderando junto à <cúpula> sobre a melhor posição em relação aquela situação.</p>	<p>Moderado</p> <p>Autonomia com restrições ocasionais da hierarquia superior.</p>
	<p>Coordenador: Alta Interferência Sim. Por exemplo, a gente entende que algum curso seja proveitoso para algum servidor. Determinados cursos básicos como informática. A gente entende que é necessário para as atividades dele. <...> E chega aqui para a área da <unidade superior 01> e eles não aceitam porque é um curso básico e acham que o servidor já deveria ter esse conhecimento quando passou no concurso. E eu discordo. Eu acho sim que ele deveria ter, mas se ele não tem e já está na agencia, passou no concurso, ele não vem com esse conhecimento, a gente tem que dar esse treinamento para ele. Não quer dizer que é impossível. Então assim, essas coisas travam lá. Não só nas <unidade superior>, tem a <cúpula> também, a própria unidade de RH.</p>	<p>Decisões unilaterais da hierarquia.</p> <p>Restrição às decisões tomadas pela unidade de GP.</p>
9	<p>Gestor: Baixa Interferência Não assim, não há interferência. O que eu entendo é que são mais solicitações. Por exemplo, assim, as questões de, por exemplo, de pós-graduação, fica a critério da <cúpula>. Na própria portaria normativa. Ele solicita e já vem autorizado por ele. O que nós fazemos é só operacionalizar isso.</p>	<p>Baixa</p> <p>Baixa interferência das Unidades Superiores.</p>
	<p>Coordenador: Baixa Interferência Nas decisões de capacitação, nós sofremos influencia da <cúpula>. Mas assim, nós temos total liberdade também de sugerir e ele acatar. Eu considero que nós temos bastante facilidade, vamos dizer assim, de realizar qualquer demanda de capacitação. E é aceito por todo mundo.</p>	
10	<p>Coordenador: Baixa Interferência Eu acho que sempre tem um pouco, isso não tem jeito da gente fugir. É bem pouca, mas tem sim. Às vezes o próprio <unidade superior 02> acredita que uma capacitação é importante para que você faça. Claro que você se vira porque ele quer que você faça.<...> Então sempre tem. Mas não é uma coisa predominante aqui não.</p>	<p>Baixa</p> <p>Baixa Interferência das unidades superiores.</p>

11	<p>Gestor: Moderada Interferência Muitas vezes tem capacitações que tem áreas que elas nem planejaram uma determinada capacitação e impõem que isso precisa ser feito. E que a área de RH pode dizer não, não entendo que você tenha que fazer essa capacitação. <...> Mais de cima. Quando quem manda são eles daqui da própria <unidade superior 02> a gente consegue atender.</p>	<p>Baixa</p> <p>Baixa Interferência das unidades superiores.</p>
12	<p>Coordenador: Baixa Interferência Não é muito comum. No momento a gente trabalha bem. Pode alguma coisa pontual acontecer, mas é esporádico. Não é comum. A gente tem bastante liberdade aqui para trabalhar.</p>	
13	<p>Gestor: Moderada Interferência A gente tem até um certo poder de autonomia nas decisões administrativas digamos, e técnica. Só restrição mesmo orçamentária. Não é que nós não tenhamos autonomia, mas é bem restritivo. Agora com relação à atuação, nossa forma de trabalho, a gente tem bastante autonomia. <...> Não. Além dessa restrição orçamentária e financeira, com o quadro atual, que nós temos realmente está difícil de atender de sanarmos isso.</p> <p>Coordenador: Moderada Interferência Eu acho que quem tem mais acesso à <unidade superior> vai lá conversa e diz, “olha, meu curso é mais importante do que o do fulano e vamos realizar o meu e não o do fulano”. É como eu vejo, sabe, como a gente percebe as redes ali. É bem isso. Se eu tenho mais acesso ao diretor eu consigo fazer mais coisas.</p>	<p>Moderado</p> <p>Interferências esporádicas com solicitações de cursos emergentes e restrições ao uso de recursos financeiros.</p>
13	<p>Coordenador: Baixa Interferência Não temos problema nenhum. Nós indicamos, a <unidade superior 02> convalida, sempre as nossas decisões sobre os recursos. <...> É, porque, na verdade ele não teria porque não convalidar, porque quando eu vou empenhar aquilo já está autorizado pela <cúpula>. A ação já está autorizada. Então é natural que ocorra a aprovação.</p> <p>Supervisor: Baixa Interferência Se a gente não estivesse atuando bem ou tendo essa autonomia de poder criar, talvez eles estivessem interferindo mais aqui no sentido de “capacitação, faça isso, faça aquilo”. Talvez estaria nesse sistema aí inverso. Mas não, eles ficam mais quietinhos lá no canto deles e a gente pode estar fazendo aqui e propondo para eles. Então para a gente está bom. A liberdade de levar o que a gente quer, de apresentar é sempre aberto. Aliás o nosso <dirigente máximo> ele está sempre de portas abertas. Essa questão dessa interação ela é muito bacana.</p>	<p>Baixa</p> <p>Baixa interferência de unidades superiores.</p>

14	<p>Gestor: Baixa Interferência Não. Não tem não. Geralmente as ações que a gente demanda podem até sustar dúvidas no meio do processo, mas aí nós somos chamados para ser ouvidos. Eles chamam e perguntam o “porque”. A gente teve uma dificuldade durante um curso, estava tudo pronto, turma formada e aí chegou em determinada altura e eles dizem que estava muito caro. <...> a gente justifica o porquê do curso, o porquê da demanda e no final das contas eles aceitam, são convencidos e assinam.</p>	<p>Moderada</p> <p>Alternância entre convalidação e restrição de decisões da unidade de capacitação.</p>
	<p>Coordenador: Alta Interferência A <unidade superior 02> tem um <i>modus operandi</i> assim, muito impositivo. E aí, com isso, acaba dando pouca margem para a continuidade do trabalho planejado. <...> Porque, quando eles chegam e falam que tenho que executar, na <organização> toda, tal curso, independente do que aconteça, há um dia de acontecer o evento, então são interferências fortes e assim, de formas bem autocráticas. Então isso, até então, não existia. A gente tinha problemas de aprovar os projetos, mas não tinha problemas de execução. Mas agora, a questão é assim, até aprova, mas com um olhar muito divergente do que deveria ser, do que deveria existir em termos de alinhamento.</p>	
15	<p>Gestor: Moderada Interferência Sim. Por exemplo, a <unidade superior 02>, por causa da linha de atuação dela, das coisas que ela entende que é importante ou não. Da assessoria do gabinete dela também, baseada no que ela mesma acha que é importante. <...> Tem coisa que a gente queria fazer de um jeito, mas o olhar da gestão é de outro <...> Então assim, tem essa coisa das linhas que você acaba tendo que seguir a linha, a diretriz do órgão e do gestor que está à frente.</p>	<p>Alta</p> <p>Interferência reiterada da unidade superior.</p> <p>Algumas decisões unilaterais tomada pela unidade superior.</p>
	<p>Coordenador: Alta Interferência Sim. Hoje, exatamente, nesse momento, há muita interferência da <unidade superior 02> aqui na capacitação. Às vezes a gente tem uma oferta de curso para trabalhar determinada competência gerencial, mas agora <a unidade superior 02> quer que passe tudo por lá, para ela autorizar. E aí ela não autoriza. Porque acha que está caro, porque ela quer que seja com a ENAP.</p>	
16	<p>Coordenador: Alta Interferência Por exemplo, a gente ia propor um plano de desenvolvimento gerencial, estava tudo certo. Mas aí mudou o <dirigente máximo>. <...> E aí o interino falou que era para suspender. Quer dizer, chega no nível da presidência, entendeu? Eu acho que a centralização aqui é muito alta. O RH deveria ter poder para também poder ir até a <unidade superior> e falar que é importante que a casa tenha um programa de desenvolvimento gerencial. Mas não tem não.</p>	<p>Alta</p> <p>Decisões Unilaterais de unidades superiores e cúpula.</p>
	<p>Supervisor: Alta Interferência O <superior hierárquico> foi lá até o <dirigente máximo> pedir um curso. A <cúpula> concordou, homologou e tal e a gente ficou vendido. Aí como que você vai dizer para o <o dirigente máximo> que tem coisas que não podem ser assim. “Ah mas eu quis que fosse assim”. E aí? Ele é autônomo, tem o poder na mão... e aí fez.</p>	

Apêndice G – Análise de percepção de apoio da cúpula.

Trechos com indicação de apoio da cúpula.

Operacionalização originalmente proposta no estudo refere-a:

- **Apoio da Cúpula:** Compartilhamento de competência decisória com a unidade de gestão de pessoas com a presença de três aspectos:
 - **Alinhamento técnico**
 - **Envolvimento formal**
 - **Envolvimento informal**

A operacionalização foi proposta posteriormente à coleta dos dados, de tal forma que a identificação do apoio da cúpula ocorreu com os seguintes critérios.

- **Inserção informal na cúpula:** Participação nas decisões de capacitação tomadas pela cúpula.
- **Envolvimento Formal:** Decisões de capacitação formalmente centralizadas na cúpula.
- **Envolvimento Informal:** A cúpula compartilha objetivos comuns em relação ao papel da capacitação na organização.

Interferências da cúpula: Percepção de tomada de decisão unilateral pela cúpula em atividades de capacitação.

Org.	Trechos analisados indicativos da forma de atuação da cúpula.	Presença de Apoio da Cúpula
1	<p>Funcionário: A área de capacitação que a gente trabalha eu acho que a gente sofre muito porque a gente fica tentando adivinhar como atingir os objetivos estratégicos da <organização>. Eu acho que a nossa equipe poderia contribuir mais, e a gente não contribui porque nós não temos acesso à informação. <...> Por conta da forma como é administrado o órgão, a gente tem uma limitação de poder conversar de buscar informação. Se a gente tivesse mais acesso e se fosse mais interligado com a área de estratégia, eu acho que o nosso rendimento poderia ser muito melhor. Nós poderíamos ter tido condições de ter mostrado o quanto a capacitação é importante, mas a gente não tem acesso à alta administração. Por exemplo, o Planejamento Estratégico ele aconteceu e assim, acho que não sei nem como foi feito <...>.</p>	<p>Não</p> <p>Baixa inserção nas decisões da cúpula.</p> <p>Não há envolvimento formal da cúpula.</p>
2	<p>Coordenador: <...> agora no momento nós temos aí a licença-capacitação. Saiu um documento da <cúpula> dizendo que no momento as licenças-capacitação estão temporariamente suspensas e que serão somente realizadas aquelas que são de relevante interesse <da organização> e que serão autorizadas. Então há uma interferência nesse sentido. <...> Agora, tem sim aqueles cursos que as vezes é negado no âmbito do RH e por algum motivo ele é excepcionalizado posteriormente.<...> Como a gente já tem uma portaria, a gente já coloca negativo, mas vai aí o chefe de gabinete analisa, se ele entender que é pertinente ele excepcionaliza e retorna para a gente conceder.</p>	<p>Não</p> <p>Decisões unilaterais.</p> <p>Não há envolvimento formal da cúpula.</p>
3	<p>Coordenador: A <cúpula> vem muito mais com um papel de chancela de nossas ações. É obvio que no processo de construção, como a gente trabalha com a construção coletiva, a própria <cúpula> faz parte desse processo de construção coletiva.</p>	<p>Sim</p> <p>Inserção formal e informal nas decisões da cúpula.</p>
4	<p>Coordenador: Essa parte interna, a parte de RH, de uma maneira geral, tem pouca importância. Do ponto de vista da cúpula tem muito pouca importância. Parece um pouco contraditório. Tem outras questões para eles lá que tem mais importância.</p>	<p>Não</p> <p>Não há envolvimento formal da cúpula.</p>

5	<p>Gestor: Hoje eu estou em um “mar de rosas”. Porque eu estou com um <dirigente máximo> assim que é um cara super lúcido. Então assim fica fácil. <...> Então Está muito bom assim. Eu trabalho aqui muito no sentido de só propor. Ele não me segura em nada.</p>	<p style="text-align: center;">Sim</p> <p>Inserção informal em decisões da cúpula.</p> <p>Envolvimento formal e informal da cúpula.</p>
6	<p>Coordenador: A gente não é uma área estratégica. A gente “É” uma área estratégica, mas a gente não é visto dessa forma. E daí isso prejudica muito a nossa autonomia. A gente não pode querer ousar muito com planos de por exemplo instituir um mestrado e de fazer uma questão, porque a gente depende de muitos fatores para isso tudo dar certo, sobretudo de vontade política. <...> Por exemplo, qualquer planejamento sugerido aqui pela <unidade de capacitação> teria que passar <por toda a hierarquia>. E vai que chega no gabinete da <cúpula> e ela não quer. Daí volta toda essa hierarquia aí. Uma capacitação que tenha início dentro de uma <unidade gerencial> mesmo, eles já são ligados diretamente à <cúpula>, ou diretamente à <unidade superior 02>. Eles fazem prevalecer as vontades deles de uma forma muito maior. E eles <cúpula e unidade superior 02> deixam. Vai fazer o que.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Baixo envolvimento da cúpula com objetivos da unidade de capacitação.</p>
7	<p>Gestor: Eu acho que falta um apoio. <...> para implementar mesmo a gente fica meio travado. Então aqui a gente tem que conquistar as áreas, enviar nossas ideias, para que eles nos apoiem. <...> Precisa de mais autonomia. Até que ter liberdade para fazer, para criar e apresentar a gente tem. Mas não tem um poder assim, para implementar. Tem coisas que a gente solta assim, e lá na ponta eles falam assim: “Só faço se vier do <dirigente máximo>”. Então é bem complicado.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Baixo envolvimento da cúpula com objetivos da unidade de capacitação.</p>

8	<p>Gestor: Porque hoje a gente não está conseguindo trabalhar muito estrategicamente. Porque a gente está com a equipe muito pequena e a demanda muito grande. Então muita coisa vem de cima para baixo. A associação cobra a Diretoria, e a Diretoria cobra a gente. Infelizmente, não é como a gente quer trabalhar.</p>	<p>Não</p> <p>Decisões unilaterais da cúpula.</p>
	<p>Coordenador: A orientação que a gente teve, até final do ano é que nenhum curso que tenha diárias e passagens é para ser aprovado. Da <cúpula> junto com a <unidade superior>. <...> Então a decisão é dele que ele apresenta para a <cúpula>. Isso aí a gente não tem gestao nenhuma sobre isso, nenhuma mesmo.</p>	
9	<p>Gestor: Assim, eu nem posso te falar porque eu não tenho acesso ao planejamento. A gente é assim, como é, em geral no serviço publico, é suporte mesmo. Não é uma atividade, digamos... é importante, mas assim, é de suporte mesmo. No planejamento estratégico em si a área de RH não participa muito não. Não é ativa.</p>	<p>Não</p> <p>Baixa inserção em decisões da cúpula.</p>
	<p>Coordenador: <...> eu participo de poucas reuniões. Assim, as minhas reuniões chega mais no <gestor de RH>. Uma reunião ou outra que eu chego a <unidade superior 01>. Entao fora isso eu não tenho acesso direto ao <dirigente máximo> assim para tratar de assuntos internos de RH.</p>	
10	<p>Coordenador: Eu acho que a <organização> está muito voltada para capacitação, por conta da <cúpula>. Ela tem um envolvimento muito grande, ela acredita, ela quer que aconteçam algumas coisas<...>. Ela incentiva muito. Então se a cúpula acredita na capacitação é muito mais fácil a gente trabalhar. Eles estão querendo exatamente o que a gente quer fazer. Porque às vezes a gente está querendo, mas eles não querem, então a gente não consegue fazer nada. Hoje eu acho que a gente fala mais ou menos a mesma língua. <...> Eu acredito que seja isso, o apoio que a gente hoje tem da hierarquia.</p>	<p>Sim</p> <p>Envolvimento formal e informal da cúpula.</p>
11	<p>Coordenador: <...> O nosso <gestor de RH> participa do planejamento estratégico, ele participa de tudo. Ele tem reuniões frequentes. Aqui nós temos reuniões semanais com a <unidade superior 01>. Toda semana tem com o <dirigente máximo> que faz suas reuniões, faz o monitoramento do MS Project e o nosso <gestor de RH> participa de tudo. O <dirigente máximo> é de fácil acesso para a gente, tudo ele repassa. Então não tem esse “gap”, essa distancia não é tão grande. E a gente vem sempre sendo comunicado das decisões estratégicas, a gente nunca fica à parte.</p>	<p>Sim</p> <p>Envolvimento formal e informal da cúpula.</p>

12	<p>Gestor: O <dirigente máximo> que assumiu agora nos chamou, quis ver o Plano de Capacitação. Quer dizer, está dando força nesse sentido. Ele que <...> conseguiu esse <recurso> para fazer além de outros cursos, o mapeamento de competências. Então, não podemos falar que não estamos alinhados. Estamos alinhados sim <...> inseridos na estratégia do órgão.</p> <p>Coordenador: Os dois <dirigentes máximos> anteriores também davam uma importância grande para a capacitação então a gente tem conseguido realmente esse papel mais estratégico.</p>	<p style="text-align: center;">Sim</p> <p>Envolvimento formal e informal da cúpula em decisões de capacitação.</p>
13	<p>Supervisor: A gente não influencia muito não. É uma coisa tão política <planejamento estratégico>, que a gente não se envolve. A gente ajuda no que é possível nos grupos. Por exemplo, se eu quero participar de um grupo que é sobre avaliação, aí eu vou, ingresso naquele grupo dessa temática e participo. Mas assim, a gente só vai na participação mesmo. <...> O planejamento estratégico não envolve nada de gestão administrativa. <...> Na verdade, a gente fica tipo com o binóculo aqui, olhando verificando, onde que estão precisando de atuação nossa. E as coisas chegam até a gente mas não é nessa formalidade não. Aqui a gente tem que ficar aqui de antena ligada <...>.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Baixo envolvimento formal e informal da cúpula em decisões de capacitação.</p>
14	<p>Gestor: A gente tem buscado estar atrelando as nossas estratégias às estratégias que se tornam conhecidas para a gente, via consulta dos plano que a gente tem em casa, um plano ou outro que a gente acessa de uma <unidade gerencial> ou outra, ou via PPA, ou via metas do PAC que a gente toma conhecimento. Por aí que a gente procura atrelar as nossas ações aos objetivos estratégicos. <...> Eles <a cúpula> chegaram recentemente, então é tudo muito novo, eu não sei inferir muito <a visão que eles têm da unidade de capacitação.>.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Não há envolvimento formal da cúpula.</p>
15	<p>Gestor: A gente não senta para discutir capacitação na <cúpula>, ainda não teve ainda assim esse momento. É porque a <organização> tem questões de urgência complicadíssimas. Não é que o <dirigente máximo> não se interesse, ele até se interessa bastante por essas questões. <...> Falta um planejamento estratégico voltado para capacitação.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Não há envolvimento formal da cúpula.</p>
16	<p>Supervisor: Já era no segundo semestre para estar sendo feito o PAC com base no mapeamento, só que a <unidade superior 01>, por conta de estar mudando, porque mudou o <dirigente máximo> também, então por conta de todas as mudanças eles não aprovaram. Aí para o ano que vem a gente espera que seja aprovado <..>.</p>	<p style="text-align: center;">Não</p> <p>Ausência de apoio devido à alta rotatividade da cúpula.</p>

Apêndice H – Carta de Apresentação da Pesquisa

Cumprimentando-os cordialmente, gostaria de me apresentar e expor a seguir, a pesquisa que estou realizando junto aos RH's da Administração Pública Federal, envolvendo a Administração Direta e Indireta.

- 1) Meu nome é Diogo Ribeiro da Fonseca, sou estudante do curso de Mestrado em Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas da Universidade de Brasília/UnB, com matrícula 11/0097611;
- 2) Exerço atualmente o cargo de Técnico Administrativo na Agência Nacional de Transportes Terrestres, lotado em Brasília na Gerência de Gestão de Pessoas.
- 3) Sou integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Gestão de Pessoas na Administração Pública (GEPAP) do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB e coordenado por professores doutores, dentre os quais meu orientador, o Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Menezes. O grupo foca estudos na elaboração de conhecimentos técnico-científicos para a análise e melhoria da gestão de pessoas na Administração Pública.
- 4) Dentro desta temática, realizo atualmente o projeto de dissertação intitulado: "Análise da Autonomia Gerencial de Unidades de Gestão de Pessoas para Desempenho de Atividades de Capacitação: Um Estudo na Administração Pública Federal." Tal projeto tem como objetivo analisar quais os graus de autonomia formal e informal possuídos pelas áreas de gestão de pessoas para realizarem atividades de capacitação, tendo em vista o contexto das novas políticas de desenvolvimento deliberadas pelo Governo, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDF, expressa pelo Decreto Nº 5.707/06.
- 5) Nesse sentido, a abordagem do trabalho pretende coletar as impressões e experiências dos servidores das áreas de capacitação e desenvolvimento de pessoas, de seus coordenadores de capacitação e de gerentes de recursos humanos, acerca dos processos realizados pelo setor e os graus de autonomia percebidos em seu cotidiano e em decisões relativas ao desenvolvimento de pessoas. A pesquisa se divide, assim, em duas etapas. A primeira etapa visa descrever e mapear os processos do setor e a segunda etapa visa à descrição da autonomia percebida nesses processos. As etapas serão desenvolvidas separadamente, em dias diferentes.
- 6) Para a primeira etapa, a metodologia adotada será a realização de entrevistas coletivas semi-estruturadas, com todos ou parte dos integrantes das equipes de capacitação. O tema da entrevista será a descrição dos processos de trabalho formais desenvolvidos pela área. A duração prevista de aplicação da entrevista é de uma hora, conforme a quantidade de informações provida. O objetivo desta primeira etapa será a elaboração de um quadro geral que descreva, de forma abrangente, os processos de capacitação realizados no setor público, suas características e variação entre os órgãos. Tal quadro subsidiará a análise de autonomia na segunda etapa, que será feita sobre cada processo de trabalho, tendo em vista os diferentes objetos e normatizações envolvidos em cada um deles. Durante a realização da primeira etapa, será buscada a oportunidade de agendamento da segunda etapa a ser realizada posteriormente.
- 7) Reitero que serão respeitadas todas as solicitações de sigilo de informações, não se fazendo necessárias a identificação das pessoas envolvidas ou mesmo da organização. O assunto abordado somente será discutido no âmbito de grupos de estudo, congressos científicos e bancas de análise do trabalho. De forma alguma faremos uso do material de forma diferente do acordado ou de maneira a comprometer a organização e a equipe.

Apresentadas as motivações dessa pesquisa, caso seja de anuência de Vsa. Sa. a contribuição para esse projeto, solicito-lhe, por gentileza, indicar os dias e horários que melhor se adequam aos trabalhos de seu setor, em que eu poderia me apresentar para a coleta dos dados.

Esperando ter esclarecido a contento a minha solicitação, fico no aguardo de uma resposta. Esperamos, na realidade, com este trabalho, elucidar questões não abordadas de gestão de pessoas como a autonomia do setor que, apesar dos novos papéis que lhe são imputados, em muitos aspectos pode não possuir autonomia para modificar rotinas e tomar decisões que caracterizem modelos de gestão e desenvolvimento mais adequados às suas necessidades e da organização.

Caso seja necessário algum contato via telefone, fico à inteira disposição nos telefones abaixo citados.

Atenciosamente, e desde já obrigado,

ANEXO – DECRETO N.º 5.707/06

Decreto nº 5707

http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D570...


Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006.

Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 87 e 102, incisos IV e VII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

DECRETA:

Objeto e Âmbito de Aplicação

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;

II - desenvolvimento permanente do servidor público;

III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

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

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

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Diretrizes

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;

II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o

aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;

V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;

VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;

X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;

XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e

XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

Escolas de Governo

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

Instrumentos

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - plano anual de capacitação;

II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e

III - sistema de gestão por competência.

§ 1º Caberá à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolver e implementar o sistema de gestão por competência.

§ 2º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do [art. 9º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989](#), prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no **caput**, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Comitê Gestor

Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as seguintes competências:

I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;

II - orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;

III - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e

IV - zelar pela observância do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, o Comitê Gestor deverá observar as orientações e diretrizes para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, fixadas pela Câmara de Políticas de Gestão Pública, de que trata o [Decreto nº 5.383, de 3 de março de 2005](#).

Art. 8º O Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, designados pelo Ministro de Estado:

I - Secretaria de Recursos Humanos, que o coordenará;

II - Secretaria de Gestão; e

III - ENAP.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - desenvolver mecanismos de incentivo à atuação de servidores dos órgãos e das entidades como facilitadores, instrutores e multiplicadores em ações de capacitação; e

II - prestar apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor.

Treinamento Regularmente Instituído

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste Decreto.

Parágrafo único. Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e

IV - até seis meses, para estágio.

Licença para Capacitação

Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão

ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

§ 1º A concessão da licença de que trata o caput fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§ 2º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

§ 3º O órgão ou a entidade poderá custear a inscrição do servidor em ações de capacitação durante a licença a que se refere o caput deste artigo.

§ 4º A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição.

Reserva de Recursos

Art. 11. Do total de recursos orçamentários aprovados e destinados à capacitação, os órgãos e as entidades devem reservar o percentual fixado a cada biênio pelo Comitê Gestor para atendimento aos públicos-alvo e a conteúdos prioritários, ficando o restante para atendimento das necessidades específicas.

Disposição Transitória

Art. 12. Os órgãos e entidades deverão priorizar, nos dois primeiros anos de vigência deste Decreto, a qualificação das unidades de recursos humanos, no intuito de instrumentalizá-las para a execução das ações de capacitação.

Vigência

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Revogação

Art. 14. Fica revogado o [Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998](#).

Brasília, 23 de fevereiro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.2.2006