

MAPEAMENTO DO PERFIL FUNCIONAL DAS UNIDADES DE GESTÃO DE PESSOAS EM ÓRGÃOS SETORIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pedro Paulo Murce Meneses
Tatiane Paschoal
Diogo Fonseca
Marizaura Reis
Natália Gomes
Igor Guevara
Antônio Isidro Filho



MAPEAMENTO DO PERFIL FUNCIONAL DAS UNIDADES DE GESTÃO DE PESSOAS EM ÓRGÃOS SETORIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pedro Paulo Murce Meneses
Tatiane Paschoal
Diogo Fonseca
Marizaura Reis
Natália Gomes
Igor Guevara
Antônio Isidro Filho

INTRODUÇÃO

A área de gestão de pessoas no Brasil enfrenta, atualmente, uma complexa transição que se constata, a princípio, no discurso empregado em grande parte das publicações mercadológicas e, também, científicas sobre o tema. Estudiosos e profissionais têm estimulado incisivamente a adoção de modelos de tomada de decisão mais bem fundamentados, como enfatizam Lacombe e Chu (2008), no pressuposto de que é possível e desejável efetivar a estratégia organizacional por meio de políticas e práticas de recursos humanos, de forma que as pessoas passam a constituir elemento central de atenção nas modernas organizações. Trata-se da administração estratégica de recursos humanos, que passou a ocupar posição de destaque na produção científica nacional de administração a partir da década de 1990 (TONELLI; CALDAS; LACOMBE; TINOCO, 2003). Ainda que não represente a diversidade dos modelos que intentam compreender a administração de recursos humanos em cenários organizacionais, tal perspectiva de gestão, cujo propósito é prescrever formas otimizadas de utilização dos recursos humanos na efetivação de objetivos organizacionais, consta da maioria dos textos didáticos sobre gestão de pessoas (LEGGE, 2005).



Fruto dos avanços nas teorias organizacionais, a exemplo da visão baseada em recursos (VBR), atualmente considerada a principal fundamentação das modernas perspectivas de gerenciamento de pessoas, a administração estratégica de recursos humanos se alicerça no pressuposto de que suas políticas e práticas, desde que capazes de alinhar técnica e comportamentalmente indivíduos e negócios organizacionais, contribuem decisivamente para a sobrevivência e a diferenciação das empresas (HUSELID; JACKSON; SCHULLER, 1997). E este alinhamento vertical entre objetivos individuais, setoriais e organizacionais pode ser considerado, vale ressaltar, o maior desafio contemporâneo imposto à área de gestão de pessoas (BELOUT; DOLAN; SABA, 2001).

No caso da administração pública brasileira, lócus central deste projeto de pesquisa, esse desafio se estrutura de forma ainda mais complexa, pois, diferentemente das empresas privadas, notadamente mais flexíveis, as organizações públicas carecem de uma estruturação do trabalho compatível com tal perspectiva estratégica de gestão de pessoas. Mesmo com os avanços estimulados, na década de 1990, pelo Programa de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, até a oficialização, em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o setor público brasileiro padece de problemas crônicos, como a supervalorização de estruturas amplamente rígidas e verticalizadas (BATISTA *et al*, 1996) que, associadas ao apego às normas e ao poder e ao paternalismo nas relações profissionais, impede a adoção de modelos de gestão mais eficientes, inclusive de recursos humanos (PIRES; MACÊDO, 2006).

Bresser-Pereira (1996), há aproximadamente duas décadas, já havia previsto que a reforma da administração pública, estimulada no cenário brasileiro, na década de 1990, em função dos resultados obtidos pelos países membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito da gestão seria mais difícil do que nas dimensões cultural e institucional-legal. De fato, sobretudo nesta última perspectiva, nota-se uma série de novas orientações mais bem associadas a um modelo estratégico de gestão de pessoas. Tal constatação se torna evidente nos recentes decretos, regidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cujo teor denota uma iniciativa de conferir um caráter estratégico à administração de pessoal, tipicamente caracterizada no Brasil como um setor de baixa autonomia, operante apenas sob um aspecto legal e operacional (MARCONI, 2003).



Retoricamente, esse modelo de gestão de pessoas exigiria o alinhamento entre as políticas e práticas de recursos humanos e a estratégia organizacional. Este é o caso da gestão por competências, cuja efetivação, conforme prescrições de Brandão e Bahry (2005) direcionadas para o setor público, assume configuração topo-descida ao definir, como ponto de partida para a implantação de ações corretivas de recursos humanos, a decomposição da estratégia organizacional em competências organizacionais, compreendidas como capacidades e tecnologias que conferem às empresas posicionamento diferenciado no mercado. Trata-se de um modelo de gestão em cujo âmago encontra-se a premência do controle por resultados, efetivada por meio de ações de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão de recursos humanos, como alternativa de combate a valores e sistemas clientelistas e burocratizados típicos da cultura da administração pública brasileira, imperantes também nas questões relativas a pessoas.

Neste cenário, vale refletir melhor sobre tal perspectiva de gestão. Como instigam Soares e Mendes (2009), é preciso analisar o impacto dessas novas iniciativas de administração de recursos humanos, que idealizam modelos e tecnologias gerenciais implantados por empresas privadas em busca de maior eficiência, junto aos servidores públicos e, em última instância, na população por esses atendidos. É com esse sentido que a presente pesquisa, amparada por um Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Gestão de Pessoas na Administração Pública, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, inicialmente pretendeu caracterizar o perfil de atuação das unidades de gestão de pessoas de órgãos setoriais. Mais especificamente, buscou identificar o perfil de atuação vigente nessas unidades, se estratégico ou não.



FUNDAMENTOS TEÓRICOS SUBJACENTES

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, constituindo-se em uma vantagem competitiva (FISCHER, 2002; LACOMBE; TONELLI, 2001). Segundo Wright e McMahan (1992), o que diferencia a gestão estratégica de pessoas 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 com os objetivos e estratégia organizacionais, enquanto que a integração horizontal prevê a atuação coordenada das diversas funções de gestão de pessoas, tais como recrutamento e seleção, capacitação, gestão do desempenho e remuneração (WRIGHT; McMAHAN, 1992).

A gestão estratégica de pessoas possibilita a mobilização do capital humano para a consecução de estratégias de longo prazo, sendo que suas políticas visam fomentar uma cultura de desenvolvimento contínuo promovendo maior versatilidade, amplitude e aplicação de conhecimentos e habilidades dos indivíduos. Como consequência, essas políticas resultariam na maior capacidade adaptativa da organização a mudanças do ambiente, maior competitividade e capacidade de sobrevivência no longo prazo (WRIGHT; SNELL, 1998).

Dessa forma, há uma diferença fundamental entre as abordagens tradicionais e a abordagem estratégica. O modelo tradicional, ou funcional, 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 et al, 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 et al, 1995).



A gestão estratégica de pessoas

As características dos processos e da atuação do setor de gestão de pessoas são elementos fundamentais para a organização. A capacidade de mudança organizacional advém da habilidade de criar processos que alinhem o comportamento dos indivíduos à estratégia organizacional (GRATTON et al, 1999; WRIGHT; SNELL, 1998; TORRACO; SWANSON, 1995). Para tanto, além da integração vertical, com a estratégia organizacional, e horizontal, em uma política coesa, há a integração temporal das políticas e práticas de gestão de pessoas, visando ao atendimento das necessidades futuras da organização (GRATTON et al, 1999). Conceber uma dimensão temporal para os processos gera a necessidade de elaboração de um planejamento e seu monitoramento, tendo em vista que os resultados de processos de pessoal não são imediatos e podem levar anos para que gerem efeitos nos resultados organizacionais (WRIGHT; SNELL, 1998; GRATTON et al, 1999; McCracken; WALLACE, 2000; PAAUWE; BOON, 2009). Nesse sentido, o setor de gestão de pessoas deve conciliar a capacidade de responder adequadamente às necessidades organizacionais de curto-prazo, tendo como foco a sua convergência estratégica no longo-prazo (GRATTON et al, 1999).

As atividades de planejamento devem ser combinadas com avaliações e recompensas baseadas em desempenho, com vistas à promoção e condicionamento de uma cultura de aperfeiçoamento contínuo (GRATTON et al, 1999). Para tanto, uma das funções do planejamento estratégico, aplicado à gestão de pessoas, 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 (GRATTON et al, 1999; LEGGE, 2005). Essa prática permite a criação de um contrato psicológico entre os funcionários e a organização, expresso formalmente, como forma de alinhamento das diversas necessidades individuais com as necessidades organizacionais (BREWSTER et al, 2000).

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 relações interpessoais, satisfação do cliente, motivação e lacunas de conhecimentos (GRATTON et al, 1999).



As lacunas representam a necessidade de desenvolvimento da capacidade dos indivíduos para o provimento dos resultados necessários à organização. Assim, essas devem ser suprimidas por meio de políticas sistematizadas de desenvolvimento de pessoas, tais como as possibilitadas, por exemplo, com gestão por competências (DUTRA, 2004; OCDE, 2010). Dessa forma, o treinamento é um aspecto-chave para a consecução de estratégias de curto e longo prazo, pois asseguram a capacidade dos indivíduos de atenderem aos objetivos propostos pela organização (GRATTON et al, 1999; TORRACO; SWANSON, 1995). A ênfase dessa atividade não se refere apenas à resposta rápida ou imediatista a demandas de treinamento, mas à capacidade de monitoramento prévio dessas necessidades, de sistematização e planejamento de programas de desenvolvimento e sua avaliação face aos resultados organizacionais.

A consequência dessa abordagem é a possibilidade de particularização do planejamento para elaboração de trilhas individuais de treinamento e o desenvolvimento permanente dos servidores. Assim, a gestão e desenvolvimento de pessoas tornam-se responsabilidades compartilhadas entre o setor de gestão de pessoas, as demais unidades gerenciais e o próprio indivíduo (GARAVAN et al, 1995; DUTRA, 2004; CARVALHO, 2009).

O compartilhamento da gestão de pessoas, por meio de sua descentralização é outra característica do modelo estratégico (HARRIS et al, 2000; GARAVAN et al, 1995; McCRACKEN; WALLACE, 2000). A inserção estratégica do setor de gestão de pessoas na organização ocorre não somente por meio de sua participação no planejamento organizacional, mas também na execução cotidiana da estratégia. A consideração do setor como relevante na organização permite a sua participação no processo de tomada de decisão nas questões de pessoal das demais unidades gerenciais. O setor deixa de atuar apenas como área de controle e assume um papel consultivo, colaborativo ou de assessoramento (TORRACO; SWANSON, 1995; WRIGHT; SNELL, 1998; BREWSTER ET AL, 2000; SHEEHAN, 2005).

Dessa forma, além do planejamento e monitoramento de planos de ação e desempenho individuais, a atuação do setor de gestão de pessoas envolve a criação de políticas que, sendo menos voltadas para controles rígidos centralizados, se fundamentem na orientação estratégica da ação gerencial (PETERS, 2008).



Essa flexibilidade das políticas e práticas de gestão de pessoas, em conjunto com a delegação de decisões, permite a participação de gestores e servidores na definição dos seus resultados, adequando-os às necessidades de cada unidade organizacional (TORRACO; SWANON, 1995; WRIGHT, SNELL, 1998). Nessa perspectiva, grande relevância é atribuída à capacitação gerencial que deve preparar esses gerentes para a atuação também como gestores de pessoal, em conjunto com a unidade central (GRATTON et al, 1999; CARVALHO, 2009; OCDE, 2010).

A descentralização efetiva das decisões termina por gerar uma distribuição, na organização, da responsabilidade pelo monitoramento do desempenho e das necessidades de pessoal nas unidades organizacionais (WRIGHT; SNELL, 1998; BROCK, 2003). Assim, uma efetiva interface de comunicação e alinhamento entre servidores, gerentes de linha e o setor de gestão de pessoas tornam possível o conhecimento e a ação imediata acerca de demandas emergentes (e.g. treinamentos de curto prazo, resolução de conflitos, seleções e movimentações). Dessa forma essas práticas estimulam a integração organizacional, o trabalho em equipe e a efetividade de comunicação para a tomada de decisão (WRIGHT; SNELL, 1998).

Não obstante as definições e prescrições teóricas para a gestão estratégica de pessoas, como mencionado no presente ensaio, há consideráveis questionamentos sobre a perspectiva de aplicação desses modelos no setor público (TRUSS, 2008). Na prática, a gestão estratégica de pessoas não se expressa completamente nas organizações modernas (LACOMBE; TONELLI, 2001; LEGGE, 2005), sendo que no setor público, tradicionalmente, essa atividade se baseia em processos burocráticos rígidos para manutenção do controle fiscal e gerencial por parte do Governo Central (INGRAHAM; RUBAII-BARRETT, 2007). Dessa forma, modelos de gestão de pessoas desenvolvidos nesse âmbito podem conter características específicas e serem bastante diferentes do que se prevê nas teorias.



A gestão de pessoas no setor público

Os modelos de gestão de pessoas podem ser compreendidos como conjuntos de princípios, políticas e processos de uma organização voltados para o gerenciamento do comportamento humano e sua adequação às suas atividades, cultura e ambiente. Estão associados a fatores internos, como a estrutura e o negócio da organização, e a fatores externos, como a cultura de trabalho da sociedade e a área de atuação na qual está inserida (FISCHER, 2002; PAUWEE; BOON, 2009).

No setor público, as novas práticas de gestão de pessoas foram concebidas no contexto das reformas do Estado, como forma de aumentar a eficiência dos gastos com pessoal, promovendo a melhoria de seu desempenho (TRUSS, 2008). Para atendimento de tais objetivos, as políticas foram delineadas para 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 (PIRES et al, 2005; PACHECO, 2002). As reformas do quadro de pessoal se tornaram pontos focais nas reformas, tendo em vista que os servidores são responsáveis, em última análise, pela efetividade, capacidade técnica e desempenho das atividades de Governo (HOU et al, 2000).

O novo modelo de gestão de pessoas, voltado para o desenvolvimento de servidores e para o foco em desempenho, atribui um novo papel para os setores de gestão de pessoas (CARVALHO et al, 2009). Um dos aspectos dessa mudança refere-se à transição de um papel funcional burocrático, de controle de rotinas de pessoal, para um papel estratégico de desenvolvimento de competências individuais alinhadas aos objetivos organizacionais (WRIGHT, McMAHAN, 1998).

A evolução dos modelos de gestão de pessoas reproduziu as mudanças econômicas, culturais e políticas do país. Novos cenários e desafios implicaram em diferentes políticas de gestão do capital humano, com mudanças em seu padrão de atuação e desempenho. A partir da década de 80, novas crises institucionais levam à necessidade, em todo o mundo, da realização de reformas profundas, as quais proporcionaram transformações das estruturas administrativas e institucionais do aparelho do Estado (PEREIRA, 1998). No Brasil, a partir da década de 1990, as reformas são formas de adaptação do papel do Estado às novas dificuldades e demandas originadas nos campos econômico, social e das relações políticas



(PEREIRA, 1998; KLERING et al, 2010). No entanto, essa transição não se deu de forma homogênea e, muitas vezes, permaneceram incompletas, de forma que os princípios de um novo modelo muitas vezes coexistiam em conflito com a cultura anteriormente vigente (LIMA JUNIOR, 1998; ABRUCIO, 2007; FONSECA; MENESES, 2011).

Truss (2008) sugere que, no setor público, em um cenário de adaptação ao modelo estratégico, os processos de gestão de pessoas assumem um caráter híbrido, no qual processos estratégicos são adaptados ao contexto normativo mais rígido, de forma sobreposta aos processos burocráticos previstos em lei. O setor de gestão de pessoas assume uma dupla função, muitas vezes conflitante de atender requisitos estratégicos, limitados por barreiras legais (TRUSS, 2008). Harris et al (2002) comentam que, apesar dos avanços das reformas e a transposição de práticas de setor privado para o setor público, os princípios prevalecentes neste âmbito continuam sendo o funcionalismo, a uniformidade e a hierarquia, remetendo ao modelo burocrático de gestão pública.

Dessa forma, conforme demonstram Truss (2008) e Fonseca e Meneses (2011), o desenvolvimento de uma abordagem estratégica no setor público está relacionado a fatores internos e externos da organização. Dentre estes, ganham relevância o perfil do setor de gestão de pessoas, a cultura organizacional, as expectativas de gestores e servidores, assim como as o ambiente normativo e a atuação do Governo Central. Nesse sentido, diferentes configurações organizacionais, setores de atuação, ambientes e estratégias contribuem para a definição de uma maior ou menor propensão à atuação estratégica do setor (PAAUWE. BOON, 2009; FONSECA; MENESES, 2011).

Após cerca de seis anos de implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), por meio do Decreto nº 5.707/06, é possível que o setor público brasileiro tenha desenvolvido, conforme observado em outros países, modelos próprios de gestão estratégica baseados em competências, adaptados ao seu ambiente institucional. Estudos nacionais já demonstraram a existência de variações no grau de implantação do modelo em diferentes órgãos da Administração Pública (PIRES et al, 2005; CARVALHO, 2009; OCDE, 2010; FONSECA, MENESES, 2011). Nesse sentido, delinea-se o presente estudo que visa complementar a literatura atual por meio de uma investigação da Administração Pública Direta brasileira, de forma que se explicita a seguir o método utilizado.



MÉTODO DE PESQUISA

Esta pesquisa, do ponto de vista metodológico, configura-se como um levantamento de opiniões aplicado junto a uma amostra de 23 unidades de gestão de pessoas em um universo de 24 órgãos setoriais, correspondentes aos Ministérios de Governo. O instrumento, para tanto, foi um questionário contendo uma série de dimensões e questões, a partir do qual, no caso desta pesquisa, apenas foram utilizados os dados relativos à seção denominada de Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas, especificamente as questões sobre Configurações das Unidades de Gestão de Pessoas. Este instrumento, vale destacar, foi desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Gestão de Pessoas na Administração Pública – GEPAP e, ainda, encontra-se em fase de validação empírica, de forma que apenas os resultados da seção mencionada serão aqui expostos.

Globalmente, o questionário, a ser aplicado, deste ponto em diante, em todos os órgãos seccionais do poder executivo da administração pública, é composto pelas seguintes dimensões e questões: **Estrutura Organizacional** – identifica o modelo de organização das unidades que integram o órgão e a unidade de gestão de pessoas por meio de duas questões de livre preenchimento e 1 de escolha única; **Estrutura de Pessoal** – caracteriza o quantitativo e o perfil de qualificação dos funcionários que integram a unidade de gestão de pessoas a partir de uma questão de livre preenchimento; **Estratégia Organizacional e da Unidade de Gestão de Pessoas** – descreve o modelo de decisão estratégica em vigor no órgão e na unidade de gestão de pessoas, bem como seus respectivos conteúdos, processos e dinamismo. Identifica, ainda, como e que aspectos e atores institucionais interferem nas decisões estratégicas assumidas pela unidade de gestão de pessoas. Neste caso, são três questões contendo escalas *Likert* compostas por séries de itens variados; **Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas** – caracteriza o tipo de documentação e de disseminação das políticas de gestão de pessoas do órgão, bem como suas finalidades e seu direcionamento comportamental. Além disso, identifica a configuração da unidade de gestão de pessoas e algumas características das principais funções de recursos humanos executadas na administração pública a partir de quatro questões de escolha única e duas questões contendo escalas *Likert* compostas por séries de itens variados;



Aprendizagem e Autoimagem da Unidade de Gestão de Pessoas – identifica os mecanismos de aprendizagem adotados pelas unidades de gestão de pessoas como estratégia, bem como a imagem que fazem os funcionários do órgão da referida unidade por meio de uma questão de múltipla escolha e uma contendo itens diversos no formato de *Diferencial Semântico*.

Vale destacar novamente que este relato se apropria apenas dos resultados associados a uma questão – configurações das unidades de gestão de pessoas – contida no instrumento, estruturada por meio de escala do tipo Likert contendo 24 itens associados à métrica de 11 pontos (0=não representa as políticas e práticas de gestão de pessoas até 10=representa fielmente representa as políticas e práticas de gestão de pessoas). Esses itens foram agrupados, teoricamente, em duas dimensões: administração de recursos humanos e gestão estratégica de pessoas, de forma a se investigar o perfil vigente nas unidades amostradas.

O instrumento foi aplicado presencialmente, de forma que seus respondentes, os coordenadores gerais das unidades de recursos humanos consultados, contaram com assistência técnica quando do preenchimento dos itens. Tal assistência foi efetuada por integrantes de ambas as partes integradas no citado Acordo de Cooperação Técnica com o intuito de garantir maior precisão e fidedignidade às respostas atribuídas aos itens. Reunidos, os dados foram então analisados por meio de medidas descritivas de tendência central e de dispersão.

RESULTADOS DE PESQUISA

Como é possível notar na Tabela 14, é razoável apontar que as unidades de gestão de pessoas ainda operam em patamares burocráticos de administração de recursos humanos. Para facilitar a visualização dos resultados, a Tabela mencionada dispõe, um após o outro, os itens relativos tanto à atuação burocrática (assinalados pela letra 'a') como estratégica (assinalados pela letra 'b') de gestão de pessoas. Contata-se que os itens relativos à perspectiva burocrática, na grande maioria das respostas emitidas, destacaram-se mais do que os relativos à perspectiva estratégica; em outros casos, os itens e respectivas respostas não foram capazes de discriminar a configuração da unidade de gestão de pessoas; e em alguns poucos, a perspectiva estratégica se sobressaiu, como detalhado em seguida.



Configuração de gestão de pessoas	Média	Moda	DP	Mín	Máx
1.a) As decisões da unidade são lentas	3,93	5	2,65	0	8
1.b.) As decisões da unidade são ágeis	6,47	6	2,16	2	10
2.a) A unidade busca controlar as ações dos servidores	4,27	2	2,76	0	9
2.b) Cada servidor controla suas próprias ações	5,00	5	2,29	1	10
3.a) As políticas e práticas de gestão de pessoas são centralizadas na unidade de gestão de pessoas	6,67	5	2,19	3	10
3.b) As políticas e práticas de gestão de pessoas são descentralizadas	3,36	0	2,84	0	8
4.a) Organização e servidores buscam os mesmos objetivos	4,73	5	1,58	2	8
4.b) Organizações e servidores nem sempre compartilham os mesmos objetivos	7,20	8	2,21	2	10
5.a) As políticas e práticas de gestão de pessoas são padronizadas	6,27	5	2,08	2	9
5.b) Cada unidade organizacional tem a liberdade para ajustar as diretrizes de gestão de pessoas	3,87	0	3,48	0	9
6.a) Compete exclusivamente à unidade de gestão de pessoas administrar os recursos humanos	6,60	8	2,69	2	10
6.b) Os gerentes das unidades organizacionais se responsabilizam pela gestão de pessoas	5,93	6	2,49	2	10
7.a) A unidade considera prejudiciais os conflitos entre os servidores e a organização	7,36	9	2,89	2	10
7.b) Os conflitos entre servidores e organização são considerados na tomada de decisão	7,27	8	2,21	1	10
8.a) As atribuições e responsabilidades delimitadas na organização estimulam o trabalho individual	6,73	7	1,71	4	10
8.b) A delimitação das responsabilidades profissionais estimula o trabalho em equipe	5,80	5	2,45	1	10
9.a) A perspectiva temporal das políticas e práticas de gestão de pessoas é de curto-prazo	6,13	5	1,68	3	9
9.b) Políticas e práticas de gestão de pessoas são direcionadas para resultados de longo-prazo	4,80	5	1,20	2	7



10.a) As atribuições e responsabilidades dos servidores são claramente delimitadas	6,40	9	2,47	2	10
10.b) Os limites das responsabilidades profissionais na organização são tênues	4,50	5	2,79	0	8
11.a) O foco é cumprir a normatização referente às políticas e práticas de gestão de pessoas	8,53	10	1,72	4	10
11.b) A gestão de pessoas é direcionada para a realização dos objetivos organizacionais	8,47	8	1,45	5	10
12.a) Os servidores podem se comunicar com a unidade apenas por meio de seus supervisores	0,80	0	1,52	0	5
12.b) Os servidores podem comunicar-se com a unidade de gestão de pessoas sem intermediação	9,80	10	0,41	9	10

Tabela 14. Configuração da unidade de gestão de pessoas

Em relação aos itens cuja perspectiva estratégica de gestão de pessoas merece destaque, tem-se os seguintes: item 4.b (compatibilidade de objetivos entre organização e indivíduos); item 7.b (consideração de conflitos entre organização e indivíduos em tomadas de decisão); item 11.b (direcionamento da gestão de pessoas para cumprimento dos objetivos organizacionais); e item 12.b (abertura da unidade de gestão de pessoas). A literatura de gestão de pessoas internacional, a exemplo de Legge (2005), pontua esses três itens como reveladores de uma atuação estratégica de gestão de pessoas, diferentemente do que se nota na literatura nacional sobre o tema. No caso da grande maioria dos estudiosos brasileiros, uma área de gestão de pessoas se torna estratégica à medida que a unidade consegue, em suas políticas e práticas, articular interesses e objetivos individuais e organizacionais.

Trata-se da referida perspectiva vertical de alinhamento estratégico pretendido por tais unidades de gestão de pessoas, supostamente tida como requisito em qualquer perspectiva mais contemporânea de gestão (HUSELID; JACKSON; SCHULLER, 1997), a exemplo da gestão por competências e de desempenho em voga no setor público. Teoricamente, esta perspectiva parte de um viés ideológico de que tal alinhamento é possível em função de indivíduos e empresas comungarem objetivos e interesses. Assim, inicia-se o planejamento estratégico de uma



organização até que, finalmente, sejam elaborados planos de trabalho individuais que orientarão o desempenho de seus funcionários; como se todos buscassem satisfazer os mesmos interesses em uma realidade organizacional.

O fato de as unidades de recursos humanos pelo menos considerarem que nem sempre objetivos são compartilhados por tais partes (item 4.b), associado à constatação de que os conflitos tendem a serem levados em consideração nas decisões da área (item 4.b), levam à conclusão parcial de que operam sob um patamar estratégico. Entretanto, ao notar as estatísticas relativas ao item que trata da forma como as unidades de gestão de pessoas entendem tais situações conflitantes (item 7.a), percebe-se claramente uma orientação burocrática de gestão de pessoas, visto os conflitos serem considerados prejudiciais. Conforme literatura internacional da área, se uma área de recursos humanos assume configuração estratégica, ela tende a perceber os conflitos como naturais, frutos de divergências entre interesses e objetivos individuais e organizacionais, e por isso devem ser tratados, não evitados (LEGGE, 2005).

Outro item que revela supostamente uma configuração estratégica é o de número 11.b (A gestão de pessoas é direcionada para a realização dos objetivos organizacionais), visto que seu conteúdo transparece em qualquer obra normativo-funcional sobre gestão de recursos humanos no cenário nacional e internacional (eg., DUTRA, 2002; FLEURY, 2002). Entretanto, é importante comparar as medidas associadas a este item com seu equivalente burocrático, o item 11.a, cujos resultados apontam para um foco no cumprimento de normas relativas à gestão de pessoas. O relativo equilíbrio entre as médias de ambos os quesitos pode estar associado ao fator, já apontado por Truss (2008), de que o setor de gestão de pessoas possui uma função dual, de atendimento aos objetivos organizacionais ao mesmo tempo em que deve ater-se aos normativos de Governo. Tal situação parece coadunar-se com o que explicita a autora ao demonstrar que a adoção de uma perspectiva estratégica plena, de orientação para objetivos, é circunscrita por normas que restringem a capacidade de adaptação dos processos de gestão de pessoas à estratégia organizacional. De outro modo, para que não haja conflito entre as duas funções, as normas de gestão de pessoas deveriam prover o suporte e a flexibilidade necessários ao alcance dos objetivos organizacionais.



No entanto, conforme apontamentos realizados pela OCDE (2010), a legislação brasileira ainda possui um caráter burocrático, o qual é predominante no setor público em geral (INGRAHAM, RUBAILL-BARRETT, 2007). Logo, depreende-se deste conjunto de dados que os objetivos maiores associados às unidades de recursos humanos participantes são de natureza funcional, operacional, enfim, burocrática. Tal apontamento explica, pelo menos supostamente, o conflito entre as respostas emitidas, mas carece de maior aprofundamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo a caracterização do perfil adotado pelas unidades de gestão de pessoas na Administração Pública Direta, adotando as perspectivas de modelo estratégico e tradicional. A análise simplificada dos dados evidenciou que, na opinião dos gestores consultados em 23 Ministérios, predomina nas unidades o perfil tradicional e burocrático de gestão de pessoas. Tal conclusão se expressa em aspectos como a forte centralização administrativa, a orientação para o controle operacional e a adstrição às normas que designam características atribuídas à configuração e modo de atuação dessas unidades. São reconhecidos aspectos, apontados na literatura como estratégicos, que, no entanto, não se sobressaem, na medida em que coexistem em conflito com práticas burocráticas e não são fatores centrais para a caracterização de um modelo estratégico.

Considera-se que os objetivos da presente pesquisa foram alcançados, gerando uma perspectiva preliminar do estado da gestão de pessoas nos Ministérios. A sua realização representa o primeiro momento de uma importante iniciativa para a geração de conhecimento empírico que subsidie a adequação e inovação de políticas de gestão de pessoas no setor público. A sua abrangência permite entrever aspectos comuns, transversais à administração pública, que podem ser objeto de ações de gestores e do Governo, no sentido de propiciar o desenvolvimento de uma orientação estratégica de gestão.



A descrição apresentada da configuração das unidades de gestão de pessoas representa apenas uma dimensão de análise organizacional, de forma que tal limitação poderá ser complementada em estudos posteriores de maior profundidade e que visem relacionar fatores ligados às configurações e modelos de gestão encontrados. Limitações teórico-metodológicas também podem ser atestadas em relação à abordagem exploratória do campo. Primeiramente, as fontes primárias dos dados foram gestores e servidores do setor de gestão de pessoas nos Ministérios, de tal forma que há necessidade de ampliação da amostra de respondentes para um conhecimento mais fidedigno do perfil das unidades. Ademais, atesta-se a necessidade de validação estatística do questionário utilizado, assim como o refinamento dos itens que visam diferenciar os modelos de gestão. Em muitos aspectos, tal necessidade de refinamento é um reflexo da inadequação e das lacunas das próprias teorias de base, que não evidenciam a existência de um modelo de gestão estratégica aplicado ao setor público (TRUSS, 2008).

Diante disso, o presente estudo busca contribuir para a escassa literatura na área que contemple a compreensão da gestão estratégica de pessoas no setor público, identificando suas particularidades e diferenças em relação à iniciativa privada. Tradicionalmente as teorias de gestão de pessoas têm sido apropriadas ao setor público sem a realização de uma adaptação teórico-empírica que fundamentasse a sua aplicação nesse campo. Em geral, diante dessa lacuna teórica, a experiência internacional tem demonstrado que a maioria dos países adota uma perspectiva incremental e experimental de implantação nos órgãos públicos, resultando em modelos extremamente específicos ao contexto nacional (OCDE, 2010).

Nesse sentido, a criação de modelos de gestão específicos e adequados ao contexto nacional reforça a necessidade de pesquisas do setor público brasileiro que possibilitem o fornecimento de suporte teórico-metodológico às aspirações do Governo Federal de modernização da administração pública. Com base nesse novo corpo de conhecimento, as organizações públicas brasileiras serão capazes de buscar a criação de processos próprios, por meio de processos de inovação adaptados à sua realidade. Tal empreitada é influenciada por fatores internos e externos às organizações, dentre os quais, parte depende dos recursos, capacidades e iniciativas dos gestores da própria organização e parte de normativos desenvolvidos e monitorados pelo Governo Central.



Sendo assim, aponta-se para a necessidade de se incentivar e apoiar a adoção do modelo nessas organizações, assim como promover a compatibilidade das leis e normas de gestão de pessoas com o modelo estratégico, de forma que haja integração às novas políticas, a melhoria da qualidade do serviço público e o desenvolvimento de suas organizações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.

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.

BROCK, D.M. Autonomy of Individuals and Organizations: Towards a Strategy Research Agenda. **International Journal of Business and Economics**, Vol. 2, No. 1, 57-73, 2003

CARVALHO, A. I. de. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa. Brasília: ENAP, 2009.

DUTRA, J. S. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004.

FISCHER, A. L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas**. São Paulo: 2002.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. Elementos de Institucionalização da Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. In: **III Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho**, João Pessoa. III EnGPR, 2011.

GARAVAN, T. N.; COSTINE, P.; HERATY, N. The emergence of strategic human resource development. **Journal of European Industrial Training**, October, Vol. 19 No. 10, pp. 4-10, 1995.



GRATTON, L. People process as a source of competitive advantage. In: 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.

HOU, Y. INGRAHAM, P. BRETSCHEIDER, S. SELDEN, S.C. Decentralization of Human Resource Management: Driving Forces and Implications. **Review of Public Personnel Administration**, vol. 20, n. 4 9-22, October, 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.

KLERING, L.R; PORSSE, 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. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, v. 5, n. 2, p. 157-174, Maio/Ago, 2005.

LEGGE, K. **Human resource managemet: Rethorics and realities (Anniversar.)**. Palgrave McMilian. 2005.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público (RSP)**, ano 49, nº 2, Abr-Jun 1998.

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.

OCDE (2010), **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal (Portuguese version)**. OECD Publishing. Disponível em <www.oecd-ilibrary.org> Acesso em: 15 out. 2010.

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)**, ano 53, nº 4, Out-Dez 2002.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público (RSP)**, ano 49, nº 1, Jan./Mar. 1998.

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.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005.

PLOYHART, R. E. MOLITERNO, T. P. Emergence of the Human Capital Resource: a Multilevel Model. **Academy of Management Review**, Vol. 36, No. 1, 127–150, 2011.

SHEEHAN, C. A model for HRM strategic integration. **Personnel Review**, v. 34, n. 2, p. 192-209, 2005.

TORRACO, R. J. SWANSON, R. A. The strategic roles of human resource development. **Human Resource Planning**, December, Vol. 18, No. 4, pp. 10-22, 1995.

TRUSS, C. Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 1071-1088. 2008.

WRIGHT, P. M.; McMAHAN, G. C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of management*, Vol.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.



AUTORIA

Pedro Paulo Murce Meneses – Programa de Pós-Graduação em Administração / Universidade de Brasília.

Endereço eletrônico: pemeneses@yahoo.com.br

Tatiane Paschoal – Colaboradores da Universidade de Brasília.

Diogo Fonseca – Colaboradores da Universidade de Brasília.

Marizaura Reis – Colaboradores da Universidade de Brasília.

Natália Gomes – Colaboradores da Universidade de Brasília.

Igor Guevara – Colaboradores da Universidade de Brasília

Antônio Isidro Filho – Colaboradores da Universidade de Brasília.

