



NPGA

ANDRÉ DOS SANTOS ROCHA

**A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E AS ESTRATÉGIAS PARA REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO
INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA ENTRE 2009 E 2013.**





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

ANDRÉ DOS SANTOS ROCHA

**A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E AS ESTRATÉGIAS PARA REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO
INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA ENTRE 2009 E 2013.**

Salvador

2014

ANDRÉ DOS SANTOS ROCHA

**A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E AS ESTRATÉGIAS PARA REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO
INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA ENTRE 2009 E 2013.**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães

Salvador

2014

Escola de Administração - UFBA

S237 Rocha, André dos Santos.

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e as estratégias para realocação de servidores no Instituto Federal da Bahia entre 2009 e 2013. – 2014.

93 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – Administração de pessoal – 2009-2013. 2. Servidores públicos - Transferência. 3. Serviço público – Administração de pessoal. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.60981

ANDRÉ DOS SANTOS ROCHA

**A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
E AS ESTRATÉGIAS PARA REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO
INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA ENTRE 2009 E 2013.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração,
Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 11 de agosto de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães – Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dra. Sulivan Desirée Fischer
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dra. Isabela Cardoso de Matos Pinto
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dedico este trabalho a *Renata*, filha querida, simplesmente porque é a ela que dedico a minha vida;

a *Nalva*, minha mulher e companheira de todas as horas, pela paciência, pelo incentivo e pelo apoio incondicional em todas as minhas escolhas e decisões; e

a *Dacy*, minha mãe, pelo amor e pelos ensinamentos que me fizeram seguir sempre na direção correta ao longo de toda a minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional.

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Federal da Bahia, instituição que me proporcionou a oportunidade de cursar o mestrado e desenvolver os estudos que resultaram na elaboração desta dissertação.

Ao meu chefe, *Edmilson*, pelo suporte e pela cooperação com o nosso trabalho.

Aos colegas *Ricardo*, *Murillo* e *Hudson* pelo apoio e pelas enriquecedoras discussões que em muito contribuíram para o resultado final deste trabalho.

Ao professor *Antonio Moab*, pela disponibilidade e pela importante colaboração com a nossa pesquisa.

Aos colegas de curso, pela fraternal convivência e pela troca de experiências.

À Escola de Administração da UFBA e à sua competente equipe de professores.

A *Cristina*, *Artur* e aos demais funcionários do NPGA, sempre tão prestativos e atenciosos no trato com os alunos.

A *Anaélia*, pelo apoio técnico indispensável à consecução deste objetivo.

Um agradecimento especial à professora *Maria do Carmo*, pelas preciosas contribuições e pela dedicação com a qual me orientou ao longo do curso.

À minha família, o meu porto seguro nos momentos mais difíceis da minha vida.

E a todos aqueles que de alguma forma contribuíram com a realização deste sonho.

O verdadeiro método, quando se tem homens sob as nossas ordens, consiste em utilizar o avaro e o tolo, o sábio e o corajoso, e em dar a cada um a responsabilidade adequada.

Sun Tzu

ROCHA, André dos Santos. A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e as Estratégias para Realocação de Servidores no Instituto Federal da Bahia entre 2009 e 2013. 93f. il. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

O presente trabalho discute a temática da gestão de pessoas nas instituições públicas brasileiras considerando a sua dimensão estratégica. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, enquadrada na categoria de estudo de caso, já que pretende conhecer as características de um determinado fenômeno social que ocorre em contextos locais identificáveis. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de realocação de servidores no Instituto Federal da Bahia em um cenário de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, sobretudo, durante o período de 2009 a 2013. A metodologia adotada privilegiou a combinação adequada de procedimentos qualitativos e quantitativos, onde foram utilizados como métodos de coleta de dados a observação participante, consultas à legislação vigente e aos documentos institucionais, entrevistas individuais semiestruturadas com a participação de gestores e servidores diretamente envolvidos com a operacionalização dos processos, assim como o levantamento do quantitativo de processos de realocação de servidores ocorridos ao longo de 2009 e 2013. Os resultados obtidos apontam para a inexistência de um planejamento da força de trabalho, assim como, de uma política de recursos humanos devidamente integrada à gestão estratégica do Instituto Federal da Bahia, o que levou à conclusão de que os processos de realocação ocorrem de forma aleatória, sem a observância de aspectos como as competências individuais e profissionais dos servidores, as competências organizacionais, e o número de servidores realmente necessários para cada unidade administrativa da instituição, ou seja, as realocações ocorreram sem nenhum controle estratégico da instituição. Concluiu-se também que a área gestão de pessoas do Instituto Federal da Bahia não figura no nível estratégico da organização.

Palavras-chave: Instituto Federal. Gestão de Pessoas. Estratégia. Planejamento. Realocação de servidores.

ROCHA, André dos Santos. The expansion of the Federal Network of Professional Education (Rede Federal de Educação Profissional) and strategies for the relocation of employees from the Federal Institute of Bahia (Instituto Federal da Bahia) between 2009 and 2013. Thesis (Master's Degree) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

ABSTRACT

This study explores the subject of Personnel Management in Brazilian public institutions, with particular attention given to the dimension of strategic planning. This research is an exploratory and descriptive study. The premise of the Project is to understand the features of a particular social phenomenon occurring in an identifiable local context. The objective of this work is to analyze the relocation process of employees from the Federal Institute of Bahia – Instituto Federal da Bahia – as a result of the expansion of the Federal Network of Professional Education – Rede Federal de Educação Profissional –, specifically during the period 2009-2013. The qualitative-quantitative methodology used in this study allowed for the flexibility of a mixed-methods investigation. The procedures used for data collection were as follows: Observer participation, consultation of the prevailing legislation, institutional documents, and semi-structured individual interviews. These included managers as well as staff directly involved with the operational processes. The quantitative aspects of relocating employees that occurred between 2009-2013 were also evaluated. The results indicate a lack of planning, as well as poorly handled human resources policy. Improperly integrated managerial strategies of Instituto Federal da Bahia led to the conclusion that relocation processes occur randomly, without considering the professional and individual skills of the staff, as well as their organizational skills. Also lacking was a proper determination of the number of employees needed for each administrative unit of the institution, i.e., the relocation succeeded without any strategic control by the institution. The results of the study also concluded that the personnel department at the Instituto Federal da Bahia is not consulted at the strategic level of the organization.

Keywords: Federal Institute; Personnel Management; Strategy; Planning; Relocation; Employees.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Perspectiva de evolução da Rede Federal de Educação Profissional em número de unidades escolares entre 2002 e 2014	24
-----------	--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução quantitativa do quadro de pessoal efetivo do IFBA, por categoria funcional, entre 2008 e 2013	28
Tabela 2	Demonstrativo da diferença entre as admissões e os desligamentos de pessoal efetivo, por categoria funcional, ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013	28
Tabela 3	Relação entre o número de docentes e de técnico-administrativos do IFBA, entre 2008 e 2013	29
Tabela 4	Quantitativo de processos de remoção de servidores, por categoria funcional, abertos no IFBA entre 2008 e 2013	67
Tabela 5	Demonstrativo da diferença entre o número de processos de remoção de servidores, por categoria funcional e por anos subsequentes, abertos no IFBA, entre 2008 e 2013	69
Tabela 6	Demonstrativo dos percentuais (%) correspondentes à diferença entre o número de processos de remoção de servidores, por categoria funcional e por anos subsequentes, abertos no IFBA, entre 2008 e 2013	69
Tabela 7	Situação geral dos processos de remoção de servidores abertos no IFBA entre 2008 e 2013	71
Tabela 8	Situação dos processos de remoção de servidores docentes abertos no IFBA entre 2009 e 2013	71
Tabela 9	Situação dos processos de remoção de servidores técnico-administrativos abertos no IFBA entre 2009 e 2013	72
Tabela 10	Quantitativo de cargos ocupados, por categoria funcional e tipo de movimentação, redistribuídos no âmbito do IFBA entre 2009 e 2013	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET-BA	Centros Federais de Educação Tecnológica da Bahia
CEFET-MG	Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFET-RJ	Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
COMOP	Coordenação de Movimentação de Pessoal
CONSUP	Conselho Superior
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DOU	Diário Oficial da União
EAF	Escola Agrotécnica Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IES	Instituição de Ensino Superior
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFBaiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IFPR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
IFSUL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PCC	Plano de Cargos e Carreiras
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PR	Presidência da República
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNED	Unidades de Ensino Descentralizadas
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
1.2	ESTRUTURA DO TRABALHO	20
2	A TRAJETÓRIA DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL	22
2.1	OS INSTITUTOS FEDERAIS NO ESTADO DA BAHIA	26
3	A GESTÃO DE PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS: DO MODELO PATRIMOLIALISTA AO GERENCIALISMO PÚBLICO	30
3.1	O MODELO BUROCRÁTICO DASPIANO	33
3.2	O MODELO BUROCRÁTICO DO REGIME MILITAR: O DECRETO-LEI Nº 200/6735	
3.3	O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	37
4	A GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: PRINCIPAIS DESAFIOS	40
4.1	OS RUMOS DA GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	42
4.2	GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	43
4.2.1	Planejamento da força de trabalho: um mecanismo de gestão estratégica de pessoas	47
5	A GESTÃO DE PESSOAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS: ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO REALIZADO NO IFBA	50
5.1	ASPECTOS LEGAIS QUE ORIENTAM A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NOS INSTITUTOS FEDERAIS	50
5.2	A GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA: O QUE “DIZEM” OS DOCUMENTOS E OS ATORES -ENVOLVIDOS	57
6	A REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO IFBA: UMA TRAJETÓRIA EM FRANCA ASCENÇÃO	67
6.1	UM “OLHAR” SOBRE AS RAZÕES PARA OS PLEITOS E DECISÕES SOBRE REMOÇÃO DE SERVIDORES NO IFBA	73
6.2	OS PROCESSOS DE REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS OCUPADOS	76
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	85
	APÊNDICE A -Roteiro de Entrevista I	92
	APÊNDICE B -Roteiro de Entrevista II	93

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da inquietação do pesquisador quanto à necessidade de contribuir para ampliar o debate sobre a temática da gestão estratégica de pessoas nas instituições públicas brasileiras. Neste sentido, busca contribuir com esta discussão abordando a importância da inclusão de estratégias de realocação de servidores no planejamento da força de trabalho dos novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sobretudo em razão do processo de expansão e interiorização pelo qual vem passando a Rede Federal de Educação Profissional.

Em muitas instituições públicas brasileiras as áreas responsáveis pelos recursos humanos ainda se limitam a desempenhar atividades de cadastro, pagamento de pessoal, aposentadoria e afins, e isso geralmente ocorre em função de um conjunto de características típicas da administração pública brasileira. Dentre as quais destacam-se a inflexibilidade imposta pela legislação vigente que muitas vezes inibe a iniciativa e restringe a implementação de ações e ideias inovadoras de gestores e servidores, a falta de visão de cidadania associada à prestação do serviço público, a ausência de mecanismos que vinculem o trabalho realizado ao desempenho adequado e à remuneração do servidor, a pouca ênfase no planejamento e na gestão, que acabam por limitar a ação gerencial na administração pública (SCHIKMANN, 2010).

Por outro lado, a sociedade contemporânea vem exigindo mais eficiência, eficácia e efetividade das ações do poder público, o que reflete diretamente na melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. Esta pressão social vem obrigando a administração pública a rever os seus métodos e procedimentos, e a promover uma readequação dos quadros de servidores das instituições prestadoras desses serviços, o que impõe uma mudança de postura dos atuais gestores de pessoas das instituições públicas brasileiras, sobretudo no sentido de se adotar um modelo de gestão estratégica de pessoas que se contraponha às “práticas convencionais de gestão de recursos humanos com foco estritamente operacional” (BERGUE, 2014, p. 27). Por este motivo o poder público tende cada vez mais a direcionar as suas ações para o alcance dos resultados almejados. Já que, de acordo com as palavras de Bergue (*apud* SCHIKMANN, 2010, p. 12), “não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício, se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem necessidades legítimas”.

Desta forma, o planejamento da força de trabalho, segundo LONGO (2007), se constitui no mais importante subsistema de gestão de pessoas, pois se apresenta como a principal via de acesso em todo e qualquer sistema integrado de gestão de pessoas, além de permitir a definição antecipada de políticas coesas entre os demais subsistemas associados. Através do planejamento da força de trabalho é possível definir o perfil desejado, o quantitativo necessário e a alocação adequada da força de trabalho para uma organização (MARCONI, 2005). E isto a curto, médio e longo prazo. Com isto se torna viável a elaboração e implementação de políticas de recursos humanos direcionadas, por exemplo, à gestão por competência, à gestão do desenvolvimento, à gestão do desempenho e, sobretudo, à gestão dos resultados.

Neste sentido, em concordância com os autores referidos anteriormente, as ações de realocação de servidores devem estar devidamente integradas ao planejamento da força de trabalho das organizações do setor público, dentre as quais merecem destaque, nesta pesquisa, os novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em razão do seu modelo de estrutura *multicampi* e em função do processo de expansão e interiorização pelo qual vêm sendo submetido nos últimos anos.

Criados no final de 2008, com a publicação da Lei nº 11.892, de 29/12/08, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia se apresentam no contexto nacional como uma proposta inovadora de instituição pública voltada para o ensino básico, técnico e tecnológico, trazendo consigo a destacada importância da função estratégica da educação profissional para o país e para que os cidadãos tenham efetivo acesso às oportunidades de empregos qualificados e às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade.

A educação profissional no Brasil é formada por quatro grandes redes: a rede federal; a rede estadual; a rede municipal; e a rede privada. A rede federal, à qual pertence os novos Institutos Federais, está vivenciando a maior expansão de sua história. Para ter uma noção da dimensão deste processo de expansão, segundo informações extraídas do sítio oficial do Ministério da Educação (<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>), no ano de 2003 existiam apenas 140 unidades escolares no país. Em 2008 foram construídas mais 75 novas unidades escolares, totalizando 215 unidades escolares em todo o Brasil. Com a instituição da nova Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a criação dos novos Institutos Federais, ao final de 2008, esta rede federal sofreu um novo incremento com a construção de mais 151 novas unidades escolares, totalizando 366 unidades até o final de 2010. A previsão do Ministério da Educação (MEC) é de que sejam construídas

mais 196 novas unidades escolares até o final de 2014. Com isto, a rede federal será composta por 562 unidades escolas em pleno funcionamento, segundo dados extraídos do seu sítio oficial. Esta expansão vivenciada pela rede federal de educação profissional tende a causar alguns impactos significativos nos quadros de pessoal, conseqüentemente, à gestão de pessoas das instituições envolvidas no processo, sobretudo no que se refere à necessidade de adoção de estratégias para alocação e realocação de recursos humanos.

Na Bahia, apenas duas instituições pertencem à rede federal: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), resultante da transformação do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET-BA), e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano), que se formou através da integração das antigas Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) localizadas no estado da Bahia. Estas instituições também passaram por um intenso processo interno de expansão, não só no que se refere aos aspectos estruturais (ampliação e reforma das unidades pré-existentes e a construção de novas unidades) e aos aspectos geográficos (interiorização dessas novas unidades construídas), como também no que se refere aos seus quadros de pessoal efetivo, como veremos nos capítulos seguintes. No IFBA, especialmente, este processo de expansão gerou uma intensa demanda por realocações de servidores, cujos dados quantitativos referentes à expansão também serão apresentados nos próximos capítulos.

Neste sentido, a pesquisa toma como objeto de estudo o processo de realocação de servidores no IFBA, considerando as movimentações ocorridas durante o período de 2009 a 2013, buscando responder a seguinte questão: ***como o IFBA tem procedido para realocar seus recursos humanos, tendo em vista o contexto de expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Profissional?***

Parte-se do pressuposto de que o planejamento da força de trabalho na administração pública ainda não é uma realidade e não subsidiam as práticas de gestão, em razão da ausência de uma cultura de planificação e por conseqüência levando a improvisações ainda prevalentes no âmbito das organizações públicas, mesmo após os movimentos de reforma administrativa que estas organizações vêm sendo alvo no Brasil desde a década de 90. Em decorrência da ausência deste tipo de planejamento, os processos de realocação de servidores do IFBA vêm ocorrendo de forma aleatória, sem observar os objetivos institucionais e organizacionais.

Esta pesquisa tem, portanto, o objetivo de analisar o processo de realocação de recursos humanos no IFBA durante o período de 2009 a 2013, ou seja, ao longo dos primeiros

cinco anos que sucederam à sua criação e durante um período que envolveu um intenso processo de expansão do quadro de pessoal da instituição, visando contribuir para com a discussão sobre os processos de realocação de servidores nas instituições públicas de um modo geral, especialmente aquelas voltadas para o ensino e para com a melhoria contínua das práticas de gestão estratégica de pessoas no IFBA. Nesta perspectiva, a tarefa analítica proposta por este trabalho parte da análise da legislação vigente que regula a gestão de pessoas nos órgãos e entidades da administração pública federal e das políticas, diretrizes e/ou ações estratégicas de gestão de pessoas do IFBA, para subsidiar a análise sobre os processos de realocações de servidores ocorridos entre os anos de 2009 e 2013, observando as justificativas utilizadas pelos gestores para a efetivação da remoção de servidores ou da redistribuição de cargos ocorridas no período.

Vale ressaltar que, do ponto de vista teórico, esta pesquisa apóia-se no conceito de gestão estratégica como um processo de ação gerencial contínua e sistemática que tem como objetivo assegurar à organização sua direcionalidade e sustentabilidade no presente e em longo prazo, bem como a flexibilidade e agilidade no seu cotidiano com foco no potencial do desempenho futuro da organização. Por esta razão defende-se que o planejamento estratégico constitui-se em um instrumento importante de gestão e que não está dissociado dela. Adota-se também como premissa teórica, em concordância com Rezende (2007) que as políticas de recursos humanos e sua gestão podem ser representadas por “sistemas complexos em ação” que se integram a partir de mecanismos institucionais historicamente construídos em cada contexto.

Estes conceitos permitiram compreender o planejamento da força de trabalho, como instrumento da gestão de pessoas, e as estratégias de realocação e de redistribuição de recursos humanos, como parte deste “sistema complexo de ação” que integra a política de gestão estratégica de pessoas nas organizações do setor público.

Cabe destacar que esta pesquisa aborda um tema pouco estudado, e cuja produção científica sobre o assunto ainda é relativamente baixa. A maioria dos trabalhos acadêmicos, voltados à gestão de recursos humanos nas organizações, é orientada à formação profissional, razão pela qual se verifica uma insuficiência de estudos sobre os processos de trabalho, o que reforça a importância deste trabalho, que vem preencher uma lacuna na literatura.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, pois pretende conhecer as características de um determinado fenômeno social cuja ocorrência se dá em contextos locais identificáveis. A metodologia utilizada privilegiou a combinação adequada de procedimentos qualitativos e quantitativos. Ou seja, ainda que não se tenha utilizado de instrumental estatístico para a análise dos dados afeitos a uma abordagem de pesquisa quantitativa, ao buscar levantar o quantitativo dos processos de realocação de servidores do IFBA, numa tentativa de dimensionar o “peso numérico” do quanto a instituição recebeu e efetivou pleitos de realocação dos seus servidores, sugere-se que a pesquisa utilizou-se de procedimentos mais afeitos à pesquisa quantitativa. Do ponto de vista qualitativo, a pesquisa utilizou-se da análise do conteúdo dos documentos e processos institucionais e de entrevistas semiestruturadas realizadas com informantes-chaves, com os quais se buscou identificar as estratégias de gestão de pessoas utilizadas pelo IFBA para realocação de seus recursos humanos durante o período de 2009 a 2013.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa se enquadra na modalidade de estudo de caso, de caráter indutivo, haja vista que pretende identificar possíveis fatores que influenciam o problema ou são por ele influenciados. A escolha pelo estudo de caso se deu em função desta modalidade de pesquisa ser, segundo Godoy (2006, p. 127), “especialmente indicada, quando se deseja capturar e entender a dinâmica da vida organizacional, tanto no que diz respeito às atividades e ações formalmente estabelecidas quanto àquelas que são informais, secretas ou mesmo ilícitas”.

Esta pesquisa tem como fontes de dados leis, decretos, e demais normas federais que definem as políticas e diretrizes nacionais para a gestão de pessoas nos órgãos e entidades da administração pública federal; os documentos oficiais de planejamentos do IFBA, correspondentes ao quinquênio 2009-2013, que versem sobre as políticas, diretrizes e/ou ações estratégicas de gestão de pessoas da própria instituição; os processos administrativos referentes às remoções de servidores e às redistribuições de cargos ocupados, ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013, além de relatos e depoimentos de gestores e servidores envolvidos com os processos de realocação de servidores no IFBA.

Como métodos de coleta de dados foram adotados a observação participante, entrevistas individuais semiabertas e levantamento documental. A opção pelo método da observação participante se deve ao fato da pesquisa possuir uma abordagem qualitativa e pelo

seu objeto de estudo fazer parte da rotina diária de trabalho do próprio pesquisador. De acordo com Vergara (2009, p. 77), “a observação participante é aquela na qual o observador se insere total ou parcialmente no seu objeto de estudo, vivendo o dia a dia do grupo que pretende estudar”.

A entrevista, como método de coleta de dados, em geral, é utilizada para investigações que se utilizam da abordagem qualitativa e quando o método de tratamento de dados adotado é a análise de conteúdo, a análise do discurso, a etnografia, histórias de vida, historiografia ou qualquer outro alimentado pela fenomenologia, o método raiz, ou pela dialética (VERGARA, 2009). Neste sentido, a opção por entrevistas individuais semiabertas se justifica pela importância da interação do pesquisador com o campo da pesquisa, pela necessidade de obtenção de dados através de informações privilegiadas e por adotar a análise de conteúdo e a análise de discurso como método de tratamento dos dados.

O levantamento documental, por sua vez, é o principal método de coleta de dados desta pesquisa, haja vista que são nos documentos oficiais que contam os registros formais das políticas, diretrizes ou ações estratégicas de gestão de pessoas, assim como as justificativas e decisões dos gestores para a realocação de servidores no IFBA. Levou-se em consideração também os mandamentos de Flick (2009, p. 232-233), que adverte para o fato de que:

Ao decidir-se pela utilização de documentos em um estudo, deve-se sempre vê-los como meios de comunicação. O pesquisador deverá também perguntar-se acerca de: quem produziu esse documento, com que objetivo e para quem? Quais eram as intenções pessoais ou institucionais com a produção e o provimento desse documento ou dessa espécie de documento? (FLICK, 2009, p. 232-233).

Foram adotados, como instrumentos de coleta de dados, às planilhas eletrônicas, bloco de anotações, roteiros de observação e equipamento eletrônico para gravação das entrevistas. E como técnica para tratamento de dados, adotou-se a análise de conteúdo, em razão de ser uma técnica utilizada com a finalidade de identificar o que está sendo dito sobre um determinado tema (VERGARA, 2005). Portanto, abarca tanto o conteúdo das entrevistas, quanto o conteúdo os documentos.

Como estratégias metodológicas, foram adotados procedimentos divididos em cinco etapas. A primeira etapa foi dedicada ao levantamento da legislação e demais documentos oficiais que, de alguma maneira, abordam as políticas e diretrizes de gestão de pessoas na administração pública federal, assim como, dos documentos institucionais que referenciam as ações de gestão de pessoas do próprio IFBA. Nesta etapa foram realizados os seguintes

procedimento: análise da legislação pertinente aos Institutos Federais e aos seus servidores com o objetivo de identificar eventuais dispositivos relacionados às políticas e/ou diretrizes nacionais voltadas para a gestão estratégica de pessoas nesses Institutos; acesso aos sítios eletrônicos oficiais da Presidência da República (PR), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Educação com o objetivo de encontrar dados e/ou informações (publicações, documentos, slides, manuais, boletins estatísticos, tabelas, etc.) que abordam as políticas ou diretrizes do governo federal voltadas para a gestão estratégica de pessoas; e análise dos conteúdos dos documentos oficiais do IFBA que, de algum modo, referenciam as políticas, diretrizes e/ou ações estratégicas de gestão de pessoas próprias da instituição.

A segunda etapa foi destinada ao levantamento, mapeamento e catalogação dos processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados ocorridos no âmbito da instituição entre 2009 e 2013. Também foi destinada à observação, *in loco*, das práticas e procedimentos da área de gestão de pessoas relacionados à movimentação de pessoal no IFBA. Nesta etapa foram realizados os seguintes procedimentos: levantamento do quantitativo de processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013, tendo como fonte de pesquisa as planilhas de controle utilizadas pelo setor responsável pela condução desses processos; análise dos conteúdos e das vias de tramitação dos processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados ocorridos ao longo desse período; e a observação, *in loco*, das práticas e procedimentos da área de gestão de pessoas relacionados à movimentação de pessoal no IFBA.

A terceira etapa dos procedimentos metodológicos envolveu a revisão da literatura, na busca de abordagens teóricas e conceitos-chaves que mantivessem relação com a questão-problema, e que pudessem orientar a pesquisa e a análise dos resultados obtidos. Para tanto, privilegiou-se uma abordagem teórica do conceito de gestão de pessoas no setor público, considerando a sua dimensão estratégica, e de planejamento da força de trabalho, enquanto subsistema de gestão de pessoas.

A quarta etapa envolveu a elaboração dos roteiros e a realização de entrevistas com um dos diretores gerais de *campus* e o Diretor de Gestão de Pessoas (gestores diretamente envolvidos com a questão da movimentação de pessoal no IFBA) no intuito de conhecer a opinião de cada um deles com relação às estratégias de realocação de servidores utilizadas na instituição, e com o coordenador e três servidores lotados na Coordenação de Movimentação

de Pessoal (COMOP) com a finalidade de verificar como foram implementadas as estratégias de realocação de recursos humanos ao longo do quinquênio 2009-2013, e quais as consequências disso nos processos de trabalho do setor.

Por fim, a quinta e última etapa foi dedicada à análise das entrevistas, ao cruzamento das informações e dados anteriormente analisados, e à elaboração da síntese.

Cabe destacar que os resultados desta pesquisa foram analisados em dois momentos distintos. O primeiro momento resultante do levantamento quantitativo dos processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013. E o segundo momento caracterizado pela análise das entrevistas realizadas e a comparação dos depoimentos com os resultados obtidos através dos documentos institucionais e dos processos de realocação de servidores.

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro capítulo corresponde à introdução da dissertação na qual estão estabelecidos o contexto em que se insere o fenômeno estudado, o objeto de estudo e o problema de pesquisa, os pressupostos, o objetivo, assim como os aspectos metodológicos adotados na pesquisa.

O segundo capítulo deste trabalho apresenta uma breve trajetória histórica da rede federal de educação profissional no Brasil, evidenciando os principais processos de transformação ocorridos ao longo dos seus 100 anos de existência (iniciando em 1909 até a criação dos novos Institutos Federais em 2008). Esse capítulo procura demonstrar a importância estratégica atribuída à educação profissional em cada momento histórico do país, enfatizando a vinculação entre criação dos novos Institutos Federais e o processo de expansão pelo qual esta rede vem sendo submetida desde o final de 2008, assim como os impactos desta expansão na gestão de pessoas destas instituições, sobretudo do Instituto Federal da Bahia.

O terceiro capítulo é dedicado à revisão da literatura, onde se busca discutir a gestão estratégica de pessoas nas organizações públicas contemporâneas, considerando as peculiaridades dessas organizações, e com base nas características históricas dos principais modelos de administração pública adotados no Brasil: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial.

O quarto capítulo é destinado à discussão sobre o referencial teórico desta pesquisa. Nele são abordados os principais desafios da gestão de pessoas no setor público, incluindo a gestão estratégica de pessoas e o planejamento da força de trabalho nas instituições públicas brasileiras.

O quinto capítulo apresenta os dados coletados e analisa os resultados obtidos com a pesquisa relacionada aos aspectos legais que orientam a política de recursos humanos nos Institutos Federais, e as estratégias adotadas pelo Instituto Federal da Bahia para realocação de seus recursos humanos, considerando os documentos de planejamentos institucionais e o depoimento de gestores e servidores envolvidos.

O sexto capítulo apresenta os dados coletados correspondentes aos processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados ocorridos no âmbito do IFBA entre 2009 e 2013. Destaca, através da exposição de trechos das entrevistas, a percepção de alguns atores envolvidos, e analisa os resultados obtidos com a pesquisa.

O sétimo e último capítulo é dedicado às considerações finais da pesquisa.

A seguir, será feita uma abordagem sobre o panorama histórico da rede federal de educação profissional e o contexto atual de expansão desta rede, destacando a criação dos novos Institutos Federais no estado da Bahia e as consequências desta expansão no quadro de pessoal do IFBA.

2 A TRAJETÓRIA DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Com a proposta de incrementar a educação profissional no país, o governo federal, através da Lei nº 11.892, publicada em 30/12/2008, instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mediante a transformação ou integração de antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. Isto representou um grande avanço para a educação profissional no Brasil.

A Rede Federal de Educação Profissional teve a sua criação no século passado, na gestão do então presidente Nilo Peçanha, que após assinatura do Decreto nº 7.566, de 23/09/1909, criou dezenove Escolas de Aprendizes e Artífices, dezoito delas localizadas nas capitais e uma no município de Campos, no estado do Rio de Janeiro. A partir de então essas escolas vêm passando por sucessivas transformações. Em 1937 foi publicada a Lei nº 378 que transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional de todos os ramos e graus. A partir de 1942, com a publicação do Decreto-Lei nº 4.127, se estabeleceu as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial, transformando os Liceus Industriais em Escolas Técnicas e Escolas Industriais Federais. Essas escolas passaram a oferecer formação profissional em nível equivalente ao secundário e, a partir de então, se iniciou o processo de inserção do ensino industrial à estrutura do ensino formal do país.

No ano de 1959 as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias, com autonomia didática e de gestão. Com essa mudança elas passaram a adotar a denominação de Escolas Técnicas Federais. Posteriormente, em 1978, com a publicação da Lei nº 6.545, as Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e do Rio de Janeiro foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, passando agora a gozar de autonomia para ofertar ensino superior, com a função de formar engenheiros de operação e tecnólogos em diversas áreas. Em seguida, já em 1994, por força da Lei nº. 8.948, foi instituído o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, e as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais foram gradativamente sendo transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, porém esse dispositivo legal só veio ser regulamentado em 1997, com a

publicação do Decreto nº. 2.406. No ano de 1996 foi publicada a Lei nº 9.364 estabelecendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual foi reservado um capítulo exclusivo para a educação profissional, e em 1997 foi publicado o Decreto nº 2.208 regulamentando a educação profissional. A partir de 1998, com a publicação da Lei nº 9.649, iniciou-se um período de estagnação da Rede Federal de Educação Profissional em função da condição limitadora imposta, através da inclusão de um novo parágrafo ao Art. 47 da Lei nº 8.948/94, o qual estabelecia que a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais. No ano de 2004 foi, então, publicado o Decreto nº. 5.154 revogando o de nº. 2.208/97 e estabelecendo novas diretrizes para a educação profissional no país. Na sequência, em 2005, foi publicada a Lei nº 11.195/05 que alterou o § 5º do Art. 47 da Lei nº 8.948/94, retirando a condição limitadora para que a União pudesse expandir a oferta de educação profissional mediante a criação de novas unidades de ensino. Nesse mesmo ano foi lançada a primeira etapa do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica, com a previsão de implantação de 60 novas unidades de ensino até o final de 2007, quando então seria lançada a segunda etapa do Plano, com previsão de conclusão em 2010. De acordo com o Relatório de Avaliação do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica, produzido pelo Ministério da Educação em janeiro de 2007,

Com o Plano de Expansão, em execução desde janeiro de 2006, serão implantadas 60 (sessenta) novas instituições de ensino, até o final de 2007, sendo 51 UNEDs, 5 ETFs e 4 EAFs, representando um crescimento de mais de 40% em relação à atual configuração do sistema. (BRASIL, 2007, p. 1).

Finalmente, com a publicação da Lei nº 11.892 ao final de 2008, instituiu-se a nova Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e foram criados 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Este novo modelo de instituição pública de ensino possui natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar e são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Possuem autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, além de exercerem o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais, conforme estabelecido na Lei nº 11.892/08. Segundo Pacheco (2011, p. 13), trata-se de “um modelo

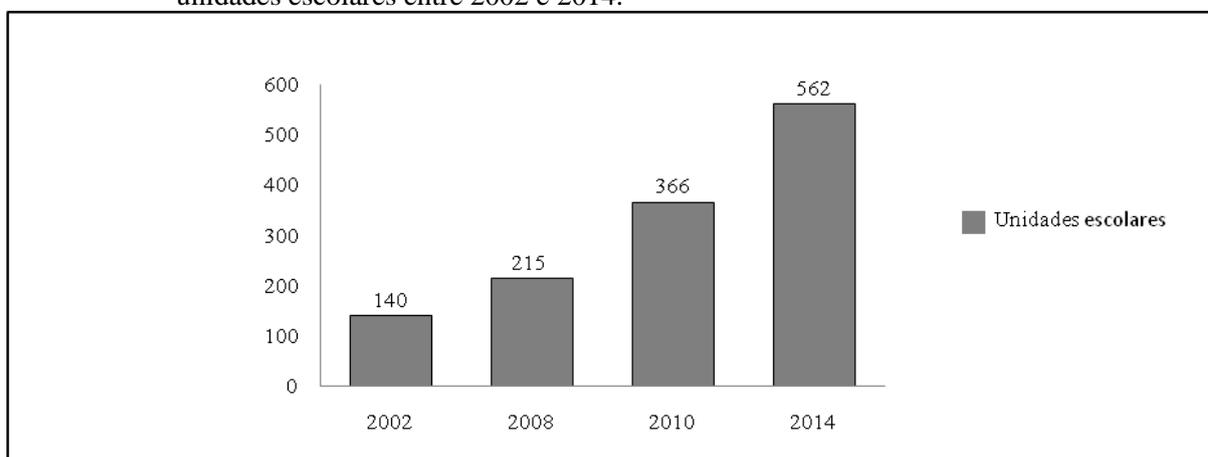
institucional absolutamente inovador em termos de proposta político-pedagógica”.Entretanto, para viabilizar este novo modelo de instituição foi preciso promover não apenas a transformação ou integração das antigas estruturas, mas a própria expansão e interiorização da Rede como um todo.

A implantação dos Institutos Federais, desde os primeiros registros e debates, sempre esteve relacionada ao conjunto de políticas para a educação profissional e tecnológica em curso. Isso significa que, para trilhar o caminho que leva a essas instituições, passamos necessariamente pela expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. (BRASIL, 2010, p. 6).

Desde então, vêm sendo construídas novas unidades escolares, cuja distribuição ocorre pelos mais diversos municípios brasileiros. Segundo dados extraídos do sítio eletrônico do MEC, em 2002 existiam 140 unidades escolares em funcionamento no país. Ao final de 2008 já eram 215 unidades escolares construídas, e 366 ao final de 2010. Há uma previsão de que até o final de 2014 este número chegue a 562 unidades escolares funcionando na sua plenitude em todo o Brasil. Importante salientar que, com o advento da Lei nº 11.892/08, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica passou a ser composta pelos Institutos Federais, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG), as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, e o Colégio D. Pedro II.

O gráfico abaixo apresenta uma perspectiva de evolução da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, em número de unidades escolares construídas, de 2002 até o final de 2014.

Gráfico 1 - Perspectiva de evolução da Rede Federal de Educação Profissional em número de unidades escolares entre 2002 e 2014.



Fonte: Adaptado do Ministério da Educação (2014).

Em função disso, a oferta de vagas para alunos também tende a aumentar até o final de 2014. De acordo com a previsão do Ministério da Educação, quando todas as unidades escolares estiverem em pleno funcionamento, a oferta total de vagas para alunos chegará a 600 mil, com um acréscimo de aproximadamente 200 mil novas vagas a partir de 2010. Assim, para atender à demanda decorrente desse processo, foram criados inicialmente 9.430 novos cargos técnico-administrativos e 12.300 novos cargos de Professor do 1º e 2º graus, conforme dispõe a Lei nº 11.740, publicada em 17/07/2008. Posteriormente, já em 2012, foram criados mais 27.714 novos cargos técnico-administrativos e 24.306 novos cargos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, através da Lei nº 12.677, publicada em 26/06/2012. Esses novos cargos foram criados tanto para compor os quadros de pessoal dos novos *campi*, quanto para recompor os das antigas unidades, totalizando 37.144 da carreira dos cargos técnicos administrativos, e 36.606 novos cargos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Por esta razão, o quantitativo de servidores dos Institutos Federais aumentou nos últimos cinco anos. Diante disso, deduz-se que a educação profissional passou a ter um valor estratégico para o desenvolvimento do país.

O processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional se caracterizou, dentre outros aspectos, pela criação de novos cursos, pelo aumento expressivo no número de vagas ofertadas para alunos, pela reforma e ampliação das antigas estruturas, pela construção de novas unidades escolares, pelo aumento dos quadros de pessoal, pela expansão geográfica caracterizada pela interiorização das unidades escolares e, principalmente, pela criação de um novo modelo de instituição federal de ensino: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que surgem com uma nova proposta de organização e gestão. Nas palavras de Pacheco (2011, p. 32),

Vislumbra-se que se constituam em marco nas políticas educacionais no Brasil, pois desvelam um projeto de nação que se pretende social e economicamente mais justa. Na esquina do tempo, essas instituições podem representar o desafio a um novo caminhar na produção e democratização do conhecimento. (PACHECO, 2011, p. 32).

Esta nova institucionalidade adquiriu características bem parecidas com as das Universidades Federais, cuja administração dispõe agora de um Conselho Superior e um Colégio de Dirigentes como órgãos superiores, e uma reitoria como seu órgão executivo central, composto por um reitor e cinco pró-reitores, além das diretorias sistêmicas, dentre elas a Diretoria de Gestão de Pessoas. Estas novas instituições são organizadas em uma estrutura *multicampi*, com proposta orçamentária anual identificada para cada *campus* e

reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores (BRASIL, 2008), o que dá uma nova configuração e maior responsabilidade à área de recursos humanos, cujas funções permanecem centralizadas na reitoria.

Toda esta trajetória teve reflexo na expansão dos quadros de pessoal efetivo dos institutos federais. Assim, como forma de viabilizar a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e simplificar o processo de admissão de pessoal nos Institutos Federais, o governo federal estabeleceu, em 2010, dois novos instrumentos de gestão de pessoal nessas instituições. Foram publicados os Decretos nº 7.311, definido os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E”, integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, e nº 7.312, instituído o banco de professor-equivalente de educação básica, técnica e tecnológica.

Estes instrumentos deram total autonomia aos Institutos Federais para realizar concursos públicos e prover os seus cargos sem a necessidade de prévia autorização dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Educação. Agora os Institutos Federais possuem total controle sobre os seus quadros de pessoal, inclusive podendo ajustar os quantitativos de cargos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico às necessidades da instituição. Isto é possível em razão da flexibilidade que oferece o banco de professor-equivalente, pois a referência para cada professor-equivalente é medida em função do seu regime de trabalho.

Estes novos instrumentos de gestão de pessoas são de fundamental importância para a elaboração do planejamento da força de trabalho nos Institutos Federais.

2.1 OS INSTITUTOS FEDERAIS NO ESTADO DA BAHIA

Na Bahia, o aparecimento deste novo modelo de instituição se deu através da transformação e integração de modelos de instituições pré-existentes que resultou em dois novos Institutos Federais. Estes dois novos Institutos possuem ramificações em todo o estado da Bahia. Entretanto, o surgimento de cada um deles ocorreu de maneira bastante diferenciada. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia se originou de um processo de transformação do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia,

no qual as suas antigas Unidades de Ensino Descentralizadas¹ (UNED) passaram à condição de *campus*. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, por sua vez, surgiu de um processo de integração das antigas Escolas Agrotécnicas Federais de Catu, Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim, isso porque cada uma delas foi transformada em um *campus* de um mesmo Instituto Federal, ou seja, ocorreu uma fusão entre instituições que eram autônomas e independentes, para se constituir em uma única instituição.

De acordo com a Portaria MEC nº 994, publicada no Diário Oficial da União de 08/10/2013, atualmente o IFBA possui, além da reitoria, dezessete *campi* em pleno funcionamento nos municípios de Barreiras, Brumado, Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Irecê, Jacobina, Jequié, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Amaro, Seabra, Simões Filho, Valença e Vitória da Conquista, e mais quatro em fase de construção nos municípios de Euclides da Cunha, Juazeiro, Lauro de Freitas e Santo Antonio de Jesus. Enquanto que o IFBaiano possui, além da reitoria, dez *campi* em funcionamento nos municípios de Bom Jesus da Lapa, Catu, Governador Mangabeira, Guanabi, Itapetinga, Santa Inês, Senhor do Bonfim, Teixeira de Freitas, Uruçuca e Valença, e mais quatro *campi* em processo de implantação até o final de 2014, nos municípios de Alagoinhas, Itaberaba, Serrinha e Xique-xique.

O quadro de pessoal efetivo do IFBA é composto exclusivamente por servidores ocupantes de cargos pertencentes a duas categorias: os docentes e os técnico-administrativos. A categoria docente, no IFBA, possui dois tipos de cargos, aqueles pertencentes à carreira do Magistério Superior e aqueles pertencentes à carreira do Ensino Básico Técnico e Tecnológico, e ambos pertencem à carreira do Magistério Federal, conforme estabelece a Lei nº 12.772, publicada em 31/12/2012. Os cargos técnico-administrativos, por sua vez, pertencem à carreira dos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, publicada em 13/01/2005, e são diferenciados por classes (A, B, C, D, E). Cada classe possui vários cargos. Os das classes A e B são considerados extintos ou em processo de extinção, e os demais permanecem ativos. Além do pessoal efetivo, o IFBA também possui outros colaboradores como os professores temporários, os ocupantes de cargos comissionados, os funcionários terceirizados e os estagiários. Entretanto, para efeito desta pesquisa só interessa analisar os aspectos relativos aos servidores ocupantes de cargos efetivos.

¹*Unidade de Ensino Descentralizada* é uma unidade de ensino pertencente à estrutura de um Centro Federal de Educação Tecnológica, dependente administrativa, orçamentária e financeiramente, e geralmente fica localizada fora do município sede da escola.

Na tabela seguinte é possível observar os quantitativos de cargos efetivos ocupados, separados por categoria.

Tabela 1 – Evolução quantitativa do quadro de pessoal efetivo do IFBA, por categoria funcional, entre 2008 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANO					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Docentes	586	665	831	897	1.116	1.226
Técnicos	528	591	594	747	773	753
TOTAL	1.114	1.256	1.425	1.644	1.889	1.979

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (2014).

Embora esta pesquisa se proponha a investigar fatos ocorridos a partir do ano de 2009, os dados correspondentes ao ano de 2008 foram utilizados apenas como ponto de partida para entender a evolução dos quantitativos a partir de 2009.

A tabela 1 demonstra, em termos quantitativos, como se deu a evolução do quadro de pessoal efetivo da instituição após a mudança de institucionalidade e até o final do ano de 2013. Vê-se que houve um acréscimo no quadro geral de pessoal da instituição de aproximadamente 78% durante esse período. Também é possível observar que o número de docentes, em 2013, aumentou 109,22% em relação ao seu quantitativo em 2008, enquanto que o número de técnico-administrativos aumentou apenas 42,61% no mesmo período. Observa-se ainda que o quantitativo de servidores docentes sempre foi superior ao quantitativo de servidores técnico-administrativos na instituição, todavia, ao longo do processo de expansão ocorrido entre 2008 e 2013 essa relação sofreu forte variação, com destaque para o significativo aumento do quadro de servidores pertencentes à categoria dos docentes. A evolução da relação entre os quantitativos de servidores por categoria funcional pode ser mais bem compreendida se analisarmos os dados da tabela 3. A tabela 2, abaixo, também reforça esta conclusão.

Tabela 2 – Demonstrativo da diferença entre as admissões e os desligamentos de pessoal efetivo, por categoria funcional, ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANO					TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013	
Docentes	79	166	66	219	110	640
Técnicos	63	3	153	26	-20	225
TOTAL	142	169	219	245	90	865

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (2014).

A tabela 2 demonstra a diferença entre o número de servidores que entraram (admissões) na instituição durante o período de 2009 a 2013, e o número de servidores que saíram (desligamentos) da instituição no mesmo período, separados por categoria funcional. Estes dados representam o impacto sobre o quantitativo de pessoal efetivo da instituição, em virtude do processo de expansão. Nota-se que ao longo desse período ocorreu um aumento real (admissões menos desligamentos) de 865 novos servidores no quadro de pessoal do IFBA.

A tabela 3, a seguir, demonstra a evolução da relação entre os quantitativos de servidores por categoria funcional, entre 2008 e 2013.

Tabela 3 – Relação entre o número de docentes e de técnico-administrativos do IFBA, entre 2008 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANO					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	1,11	1,13	1,40	1,20	1,44	1,63

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (2014).

A tabela 3 apresenta a relação entre o número de docentes e de técnico-administrativos do IFBA, entre 2008 e 2013. Diante deste cenário, e tendo como parâmetro o ano de 2008, percebe-se que durante o período observado a diferença entre o número de servidores docentes e de servidores técnico-administrativos na instituição aumentou gradativamente e com forte crescimento do número de docentes em relação ao de técnico-administrativos na instituição. Uma das explicações para o distanciamento entre os quantitativos por categoria funcional pode estar na criação de novos cursos e, conseqüentemente, no aumento da oferta de vagas e do número de matrículas de alunos, em função da expansão da instituição. Esta situação demanda, inicialmente, um número maior de professores do que de técnico-administrativos na instituição.

Estes elementos e dados referentes à educação profissional no Brasil e na Bahia reforçam a importância que vem sendo observada nos processos de expansão de unidades formadoras em nível profissionalizante e os reflexos na gestão de sua força de trabalho decorrente desta expansão. Nessa perspectiva faz-se necessário analisar o contexto da gestão pública em que estas decisões foram e são operadas, objeto do capítulo seguinte deste trabalho, para buscar entender possíveis fatores de contexto que corroboram com o *modus operandi* de gerir pessoas no âmbito dos institutos federais de educação profissionalizante no estado da Bahia.

3 A GESTÃO DE PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS: DO MODELO PATRIMOLIALISTA AO GERENCIALISMO PÚBLICO

A relação do poder público com o setor privado é regida por um conjunto de normas que visam garantir a primazia do interesse público. Segundo Coelho (2009, p. 14), “aquilo que está na esfera pública deve necessariamente estar fora da esfera privada, e tudo que não se situar na esfera pública deve estar obrigatoriamente contido na esfera privada”. Essas normas muitas vezes limitam a ação dos gestores públicos, contudo, essa dicotomia é necessária para que se preserve o direito do cidadão. Por conta disto, não é dado aos gestores públicos o direito de agir espontaneamente como se o Estado fosse uma extensão da sua vida familiar.

Nas palavras de Holanda (1995),

O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe entre o círculo familiar e o Estado, uma graduação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. (HOLANDA, 1995, p. 141).

Entretanto, Coelho (2009, p. 29) alerta para o fato de que “a fronteira entre o público e o privado é sempre flexível, mutável no tempo e no espaço, de acordo com o que uma determinada coletividade nacional julga ser de interesse coletivo, ou não”. Holanda (1995, p. 142), utilizando-se de outras palavras, expressa o mesmo entendimento: “Em todas as culturas, o processo pelo qual a Lei geral suplanta a Lei particular faz-se acompanhar de crises mais ou menos graves e prolongadas, que podem afetar profundamente a estrutura da sociedade”. Assim, acontecimentos sociais que causam impactos relevantes podem determinar mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil.

O Estado é caracterizado por exercer o monopólio legítimo da força em uma sociedade, e o que o diferencia das máfias e das demais organizações criminosas é, portanto, a legitimidade com a qual se encontra investido para exercer a força física sobre os indivíduos. O Estado moderno, nas palavras de Weber (1999),

[...] é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território - este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer coação. (WEBER, 1999, p. 525-526).

A legitimidade, por sua vez, se caracteriza pela transferência consensual e o reconhecimento deste poder pelos indivíduos de uma sociedade. Neste sentido, qualquer relação de poder envolve relação entre dominantes e dominados. Desta forma, nas relações de dominação existe um respaldo jurídico no qual se fundamenta a sua legitimidade, e o descrédito nesta legitimidade geralmente traz graves consequências. Portanto, a dominação legítima é atributo exclusivo do Estado que a exerce sob três “bases de legitimidade”: a legal ou burocrática, a tradicional ou patriarcal, e a carismática (WEBER, 1992). No caso brasileiro o poder dominante do Estado se divide em três tipos distintos: o executivo, o legislativo e o judiciário, cujas funções são autônomas e independentes entre si.

A função administrativa do Estado brasileiro é exercida pelo poder executivo, através da administração pública direta e indireta. Neste âmbito, é importante registrar que, ao longo da história do Estado brasileiro, a burocracia passou por uma série de transformações, e cuja evolução se deu a partir de três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Foram basicamente quatro principais transformações ou reformas ocorridas na administração pública brasileira. A primeira ocorreu na década de 30, durante o Estado Novo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); a segunda, durante o regime militar, com a publicação do Decreto-Lei nº 200/67; a terceira com a promulgação da Constituição Federal, em 1988; por último, a quarta reforma administrativa, iniciada a partir de 1990, no governo Collor, e aprofundada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FADUL; SILVA, 2008 *apud* KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No entanto, a história tem nos revelado que nunca houve uma ruptura entre os modelos de administração adotados no Brasil. De acordo com Torres (2004) *apud* Oliveira (2007, p. 272), “burocracia brasileira convive com os três modelos administrativos: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial, sem qualquer ordem de sucessão cronológica entre eles e, até mesmo sem conflitos”, logo, o que se observa é uma espécie de hibridismo administrativo nas práticas cotidianas de gestores públicos brasileiros, já que muitos deles ainda mantêm os velhos hábitos patrimonialistas que caracterizam a herança colonial do povo brasileiro (PINHO, 1998; GARCIA; JUNQUILHO; SILVA, 2010).

Nas palavras de Bresser-Pereira (1997, p. 10), “Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Significa que nesse modelo de administração pública, segundo Klering, Porsse e

Guadagnin (2010, p. 5), “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real”.

No Brasil, o modelo de administração pública patrimonialista se desenvolveu diretamente atrelado ao processo histórico de formação do próprio Estado brasileiro e, de acordo com Gouvêa (1994), a formação da burocracia brasileira teve quatro importantes matrizes fundadoras.

Em primeiro lugar, o fato de que o país atraiu seus conquistadores como colônia de exploração extrativa e não como mercado consumidor. Quando a cana-de-açúcar penetra e se transforma na base da economia colonial, os grupos de interesse se diferenciam, mas com a exclusão da maioria da população, que era escrava. Em segundo lugar, o absolutismo português que centralizava as decisões. Em terceiro lugar, um sistema baseado no poder local, que, como consequência das duas situações anteriores, criou um embrião de administração privada. Finalmente, um sistema personalizado de relações que deu origem a lealdades fortes com traços de obediência subserviente num primeiro momento, e que mais tarde se transforma nas práticas clientelísticas, tão resistentes às várias tentativas de controlá-las até nossos dias. (GOUVÊA, 1994, p. 57).

A burocracia “genuinamente brasileira” surge, inicialmente, logo após a proclamação da independência e formação do Estado brasileiro, todavia suas bases iniciais ainda sofriam forte influência da herança de três séculos de colonização (GARCIA; JUNQUILHO; SILVA, 2010). No entendimento de Oliveira (2007, p. 270), “a burocracia desse tempo estava longe do modelo weberiano, não havendo preocupação com a racionalização do Estado. O ingresso nos empregos públicos seguia, fundamentalmente, a lógica da distribuição de privilégios”. Durante a República Velha o país ainda possuía uma estrutura administrativa muito pouco desenvolvida, cujo Estado era marcado pela intervenção regulatória na principal atividade econômica da época (exportação de café), concentrando suas ações no controle da produção e na cobrança de taxas (OLIVEIRA, 2007). Ao longo desse período o poder político no país era dominado pelas oligarquias regionais, que se valiam da política do coronelismo para fortalecer ainda mais o modelo de patronagem.

De acordo com Leal (1986), citado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 33), “o sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo”. Porém, com a crise de 1929, o Brasil, que naquela oportunidade dependia quase que exclusivamente da exportação do café, foi praticamente obrigado a iniciar o seu processo de industrialização, mas para isso era necessário romper definitivamente com o seu antigo padrão de funcionamento. Era preciso implantar um novo modelo de Estado desenvolvimentista, capaz de fomentar o crescimento econômico e o desenvolvimento do país

a um nível jamais visto, além de reconhecer que a industrialização era a via a ser seguida como meio de transformar o país (PINHO, 1998). Todavia, a administração pública daquela época ainda não estava adequadamente estruturada para atender a essa nova demanda emergente, ou seja, não havia trabalhador devidamente qualificado para desempenhar as atividades requeridas pela nova configuração administrativa. Portanto, era necessário formar profissionais capacitados para atuarem numa administração pública cujas características se pautavam na burocracia weberiana, focada no controle dos processos. Então, para atender a essa demanda foi criado, em 1936, o Conselho Federal de Serviço Público (OLIVEIRA, 2007, p. 270).

Seguindo a mesma linha weberiana, Bresser-Pereira (1997, p. 10) define “Burocracia”, como sendo “a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção — dois traços inerentes à administração patrimonialista — os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional”. Então, pode-se considerar que uma administração burocrática, nos moldes weberianos, é justamente o oposto da administração patrimonialista. E era exatamente o que se buscava naquele contexto de criação do Conselho Federal de Serviço Público. Havia, portanto, uma necessidade de se criar um modelo de administração pública capaz de promover o desenvolvimento do país e de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Diante disso, era indispensável que o governo central fosse fortalecido com a centralização jurídico-política e com a unificação dos códigos judiciários e do aparelho repressivo (GOUVÊA, 1994).

3.1 O MODELO BUROCRÁTICO DASPIANO

Em 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público, oriundo do antigo Conselho Federal de Serviço Público, que surgia como o principal agente modernizador e cuja função era promover uma verdadeira reformulação na administração pública, através do emprego de tecnologia administrativa moderna e da profissionalização do serviço público com base no mérito (MARTINS, 1997).

Para Bessser-Pereira (1996, p. 6), “A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública

burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Outrossim, nas palavras de Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 37):

Para entender a reforma Dasp, é preciso ressaltar sua dupla face. Por um lado, ela buscava modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos prevaletentes na época no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Em linhas gerais, esse objetivo modernizador foi alcançado. Mas, por outro lado, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, [...] (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 37).

Pinho (1998, p. 60), por sua vez, entende que o fato de os estudos de reforma da administração pública terem sido iniciados pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas, desde 1933, “revela que o DASP não é uma cria específica do Estado Novo, ou seja, do regime ditatorial, mas teve como motivação exata de sua criação o momento revolucionário ou reformista inaugurado com o movimento de 30”.

Com a finalidade de racionalizar a gestão pública esse departamento estabeleceu normas e estatutos, criou órgãos para atuar em diversos seguimentos da sociedade, promoveu a universalização do acesso ao emprego público com a implantação da meritocracia como forma de seleção e admissão de servidores através de concurso público.

Este processo se refletiu na diferenciação de órgãos, no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal e empresarial e em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos segundo os padrões tipicamente burocráticos então em voga na literatura administrativa. (WAHRLICH, 1983, *apud* MARTINS, 1997, p. 54).

O novo modelo de administração fundado por Vargas possuía três características específicas: o objetivo de expandir o papel do Estado aumentando a sua intervenção nos domínios econômicos e sociais em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista; a criação, pelo menos em parte do aparelho estatal, de uma estrutura institucional profissional e universalista de meritocracia; e a criação de uma estrutura burocrática racional-legal destinada a produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Isso representou um grande avanço no perfil da administração pública brasileira da época, entretanto, mesmo se tentando modernizar a administração pública, as práticas clientelistas e empreguistas ainda persistiam nas relações entre Estado e sociedade, práticas essas herdadas do período pré-burocrático, onde prevalecia a administração patrimonialista.

Gouvêa (1994), ao analisar esse contexto de reforma administrativa, chegou à seguinte conclusão:

O Estado que surgia era um Estado administrativo, que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Era um Estado que criava uma burocracia, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, burocracia esta que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressão em recuperar o tempo perdido. Mas era um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação, usava, sem medo, estratégias informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos "extranumerários" para atender aos crescentes pedidos de emprego, repetindo práticas que vinham da fase em que predominava a forma de dominação tradicional, como diria Weber. (GOUVÊA, 1994, p. 58).

Durante esse período da história da administração pública brasileira o número de funcionários contratados sem concurso público ou por indicação pessoal sempre excedeu o número de funcionários concursados, em virtude das práticas clientelistas e empreguistas que ainda permaneciam bastante ativas no aparelho administrativo brasileiro daquela época (GOUVÊA, 1994).

3.2 O MODELO BUROCRÁTICO DO REGIME MILITAR: O DECRETO-LEI Nº 200/67

A segunda reforma do aparelho de Estado brasileiro teve seu início a partir da publicação do Decreto-Lei nº 200/67. Este dispositivo representou uma tentativa de superação da rigidez das estruturas da administração direta, sendo, portanto, considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil (BESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

O Decreto-Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado. (MARTINS, 1997, p. 56).

Foi considerada uma ambiciosa reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos até então vigentes. Essa reforma aperfeiçoou a administração pública em determinados aspectos, sobretudo no que se refere à melhoria da gestão pública, na medida em que fortaleceu ou criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos e reforçou os mecanismos de planejamento. Todavia, a grande façanha dessa reforma, do ponto de vista administrativo, foi a ênfase dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta (BESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Esta descentralização representou uma expansão do aparato estatal, agora composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia

mista. O objetivo da descentralização administrativa era aumentar a capacidade de agir do Estado, tornando-o mais flexível do ponto de vista gerencial, especialmente na área econômica (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Nas unidades descentralizadas prevalecia a contratação de empregados submetidos ao regime de trabalho celetista, ou seja, correspondente ao regime privado de contratação de trabalho. A finalidade desse modelo de contratação era facilitar o recrutamento com melhores salários, assim como, dar maior flexibilidade à administração para contratar e demitir, o que não seria possível com o modelo de contratação estatutária (BESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Contudo, o modelo reformista do regime militar, ao avançar na lógica daspiana de fortalecer a administração indireta, não conseguia dar o mesmo valor à administração direta, e o quadro de pessoal desta se deteriorou, sobretudo com a criação do Plano de Cargos e Carreiras (PCC), que desorganizou o serviço civil, transformando a burocracia numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidades e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, tornado inviável uma efetiva gestão de pessoal na administração pública federal (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O DASP ainda permaneceu em funcionamento durante o regime militar, tendo sido definitivamente extinto em 1986, ocasião em que a burocracia brasileira entrou em total descrédito. Segundo Oliveira (2007, p. 271), “os problemas econômicos e a ineficiência das políticas públicas nesse período são fundamentais para debilitar a imagem de quem trabalhava no serviço público”. Nesse momento já predominava o discurso da ineficiência da burocracia brasileira, cujo modelo era, nas palavras de Oliveira (2007, p. 271), “dispendioso e que não tinha espaço para mecanismos de controle de resultados e de desempenho dos agentes públicos, importantes para o acompanhamento pela sociedade das ações empreendidas pelo governo” e, portanto, era preciso reorganizar o aparelho estatal, desburocratizando as atividades e flexibilizando as normas.

A partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, a administração pública direta e indireta de qualquer esfera de poder, passou a obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo instituídas as formas, os critérios, as possibilidades e demais regras gerais para acesso e permanência nos cargos, empregos e funções públicas. A partir de então, passou a ser obrigatória a seleção por concurso público, provas e títulos, para acesso a cargos públicos efetivos no Brasil. Entre os avanços promovidos pela nova Constituição Brasileira merecem destaque três aspectos: a democratização do Estado, fato este que tornou a administração

pública mais *accountable* em relação à sociedade; a descentralização das políticas públicas; e a profissionalização meritocrática do serviço civil, com a exigência de concurso público universalizado para acesso aos cargos públicos (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

3.3 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

A partir da década de 1990, segundo Klering; Porsse; Guadagnin (2010) o então *governo Collor* ao priorizar o ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização, iniciou uma reforma administrativa do aparelho do Estado, cuja justificativa se baseava na “necessidade de resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público, bem como de adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública, resultando daí a demissão e aposentadoria de expressivo número de servidores”. O processo de reforma administrativa do Estado brasileiro começou, portanto, no período em que iniciava-se a redemocratização do país, mas com impactos decisivos na vida dos trabalhadores brasileiros, em especial para aqueles do setor público. Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 53), naquela oportunidade, “combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista”. Todavia, no entendimento de Bresser-Pereira (1996, p. 1):

A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1).

Então, diante de um contexto de crise do Estado, da falência do modelo nacional-desenvolvimentista, da globalização da economia, de expansão das funções do Estado e do crescente desenvolvimento tecnológico, abre espaço para um modelo de administração pública gerencial pautada na adoção de avanços advindos da administração empresarial do mercado, porém sem perder sua especificidade, segundo o entendimento de BRESSER-PEREIRA (1997, p. 11): “a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público”.

Para viabilizar esse projeto de reforma do aparelho de Estado, Bresser-Pereira (1997) sugere algumas mudanças essenciais:

[...] a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos; o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação, que reduzam o tamanho do Estado e recuperem

sua saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dote o Estado de meios para alcançar uma boa governança. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 20).

De acordo com Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 8), esta reforma “deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. A diferença fundamental do novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para orientar-se para o cidadão e para a obtenção de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1997; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Assim, este novo modelo pretende estabelecer uma administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva, com forte tendência ao controle dos resultados e do desempenho dos agentes públicos.

A ideia não é romper completamente com o modelo de administração burocrático, ao contrário, defende-se inclusive a conservação, o aperfeiçoamento e, eventualmente, a implantação de institutos característicos da burocracia, tais como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas, e de um sistema de treinamento, mas desde que sejam suficientemente flexíveis para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Todavia, a ideia de flexibilidade intrínseca na proposta de reforma talvez tenha sido um tanto quanto exagerada bem como o conjunto de orientações que dão corpo ao “gerencialismo público” o faz ser visto por muitos autores como “retórica”, “ideário” ou “receituário” de administradores acadêmicos (ABRUCIO, 1998). As críticas mais contundentes e as observações baseadas nos riscos da implantação da administração gerencial referem-se à ênfase ao conceito de eficiência (como valor), e associado à redução de gastos para alcançar os objetivos e à medição dos resultados. Além disso, para Abrucio (1998, p. 184) a necessidade de incluir a avaliação da efetividade (entendida como o grau em que se atingiu os resultados esperados, uma avaliação qualitativa dos serviços públicos) “... traz à tona o caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que podem avaliar a qualidade dos programas governamentais”. Para este autor “este é um dos calcanhares-de-aquiles do modelo gerencial puro – a subestimação do conteúdo político da administração pública”.

Bresser-Pereira (1997, p. 13) ainda argumenta em favor da reforma gerencialista que esta deve

[...] combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 13).

Neste ponto Pinho (1998, p. 72), questiona da seguinte forma: “Aqui parece residir o pressuposto equivocado do argumento que pode comprometer a proposta. Com toda a carga patrimonialista ainda presente na sociedade brasileira, fica difícil aceitar essa ‘rejeição universal’ aos valores patrimonialistas”.

Flavio Rezende (2002, p.124), em um artigo seminal sobre as razões por que as reformas administrativas falham, defende a tese de que estas são políticas cujo propósito geral é elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado. E admite que estas políticas têm como propósito dois objetivos chaves: o ajuste fiscal e a mudança institucional; e a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da política da reforma administrativa. Contudo, para Flavio Rezende (2002, p. 124),

[...] as reformas administrativas usualmente possuem chances reduzidas de obter cooperação simultânea para estes objetivos, pois estes trazem em si uma contradição que pode ser expressa na seguinte frase: ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle. (...) a performance e controle são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados, e tendem normalmente a conduzir as reformas à falha sequencial. (REZENDE, 2002, p. 124).

Portanto, podem estar nestes questionamentos prováveis respostas para parte do insucesso do modelo de administração gerencial proposto por Bresser-Pereira, que se observou no Brasil a partir da década de 90, ainda que se considere tratar-se de um processo em curso e que tem possivelmente determinantes conjunturais e requeira um tempo maior para amadurecimento de muitos elementos inclusive alguns relativos à cultura organizacional com forte viés de descompromisso com os serviços de natureza pública. É neste particular que importa a discussão sobre aspectos concernentes ao servidor público e a gestão de pessoas no setor público, a ser discutido no item seguinte deste capítulo.

4 A GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: PRINCIPAIS DESAFIOS

As mudanças sociais, assim como, os avanços tecnológicos observados nas últimas décadas têm transformado a sociedade e obrigado as organizações, sejam elas públicas ou privadas, a buscarem novas formas de gestão que garantam a melhoria do desempenho e o alcance dos resultados com vistas ao pleno atendimento das necessidades dos seus clientes. Essas mudanças vêm ocorrendo no mundo do trabalho e afetam tanto a estrutura das relações no ambiente de trabalho, como a cultura implícita. As transformações no mundo do trabalho, segundo Longo (2007, p. 53), “influem, de forma inquestionável, no emprego público, ainda que em maior ou menor grau”. Por conta disto, no setor público, se faz necessário a adoção de modelos de gestão que deem conta das constantes mudanças nas demandas da sociedade e na forma de atendê-las, e possam contar com um quadro de servidores com perfis flexíveis, em carreiras que comportem essas mudanças e que permitam aos servidores um constante desenvolvimento profissional (MARCONI, 2005). A antiga lógica da “linha de montagem” de Ford agora dá espaço a um modelo de gestão que prioriza a melhoria contínua por meio da capacitação e do comprometimento dos colaboradores. Neste sentido, esclarece Longo (2007, p. 24), “as políticas de pessoas se orientam para a gestão do talento e o compromisso dos indivíduos”, e é por esta razão que se observa na literatura que o foco passou da “gestão de recursos humanos” para a “gestão de pessoas” (TELLES; ASAZU, 2005).

Evidentemente que há uma iminente necessidade de mudança na forma como se enxerga as pessoas no contexto das organizações modernas. A importância dada ao ativo humano, segundo Longo (2007, p. 23-24), “tem fundamentado orientações de mudança que atravessam a estrutura da empresa em todas as direções”. O destaque e o valor estratégico atribuído ao fator humano tem sido predominante nas organizações, cuja própria sobrevivência, o crescimento e o sucesso dependem diretamente da importância que é dada aos seus recursos humanos. Algumas organizações já vêm adotando uma relação de trabalho diferenciada com os seus funcionários, utilizando estrategicamente a gestão de pessoas como diferencial de competitividade, identificando, aproveitando e desenvolvendo o seu capital intelectual. Atualmente a tendência é, segundo para Gemelli e Filippim (2010, p.163), “conscientizar cada pessoa de que ela seja o elemento de diagnóstico e de solução de problemas para obter uma melhoria contínua de seu trabalho na organização”. Assim, ao destacar a importância do talento das pessoas, Longo (2007, p. 29) faz a seguinte colocação:

De qualquer modo, é indiscutível a afirmação de que em nossa época o talento das pessoas conta. Especialmente se não limitarmos nossa visão do talento à mera posse de conhecimento. O verdadeiro *homo sapiens* de nossos dias é aquele que, além de possuir conhecimento, dispõe de capacidade para contextualizá-lo, recriá-lo, aplicá-lo, codificá-lo e compartilhá-lo. (LONGO, 2007, p. 29).

Então, diante das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, se torna evidente que a administração pública brasileira necessita rever as suas estruturas e reduzir os níveis hierárquicos para torná-las mais leves e flexíveis, só então, poderá estabelecer uma máquina pública capaz de cumprir efetivamente as suas funções (SIQUEIRA; MENDES, 2009). Todavia, esta flexibilidade merece certa cautela por parte dos gestores públicos, conforme destacado por Richards (1998, p. 17):

Embora para aumentar a flexibilidade seja necessário fazer com que a decisão escape ao império exclusivo das regras definidas de maneira centralizada, isso não é sinônimo de abdicação. Suprimir os controles e deixar a organização solucionar os problemas como puder, seria abdicar de sua responsabilidade estratégica para seu futuro. A flexibilidade só se pode originar de uma abordagem estratégica, de decisões coerentes quanto ao que deve ou não ser decidido no centro e quanto ao que pode ser deixado à apreciação de outros membros da organização. A flexibilidade pressupõe que as instâncias centrais reconheçam que as medidas tomadas para assegurar a uniformidade correm o risco de ser prejudiciais a uma boa gestão e não devem, portanto, ser assim tomadas senão em caso de necessidade absoluta. (RICHARDS, 1998, p. 32).

A gestão de pessoas no setor público ainda é um processo incipiente e que precisa evoluir no sentido de proporcionar mais qualidade de vida aos seus servidores e, conseqüentemente, aos serviços prestados à sociedade. Neste sentido, a reforma gerencial, segundo Siqueira e Mendes (2009, p. 242), “faz-se necessária, com a ressalva de que não seja apenas a transferência de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público”. É preciso ir além do exercício de atividades meramente operacionais, pois não há mais espaço para as velhas estruturas de departamentos de pessoal. Gestão de pessoas envolve muito mais que cadastro e pagamento de pessoal. Segundo Schikmann (2010, p. 18), o foco do novo modelo de gestão de pessoas “é a definição dos resultados esperados, o planejamento e o monitoramento das ações para o seu alcance”, em suma, o que se aproxima do modelo de gestão estratégica de pessoas.

4.1 OS RUMOS DA GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública brasileira é regida por princípios, dentre os quais podemos citar o princípio da legalidade, da moralidade administrativa, da publicidade, da impessoalidade, da eficiência, da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da indisponibilidade do interesse público e da continuidade do serviço público, logo, os gestores públicos devem orientar os seus atos no sentido de atender a esses princípios. Tais princípios existem não para dificultar a ação dos gestores públicos, mas para preservar o interesse público na relação que o Estado estabelece com os agentes privados.

De acordo com Malik e col. (1998, p. 100), “a finalidade precípua da administração pública deve ser prestar e atender, com qualidade, eficácia e democracia, os serviços a as demandas que lhes são legalmente requeridas pela sociedade, em benefício da cidadania e da dignidade da pessoa humana”. Logo, os princípios da continuidade dos serviços públicos e da eficiência merecem certo destaque nesta discussão, pois demonstram implicitamente a relação de dependência da administração pública em relação aos seus servidores, assim como, a importância estratégica das pessoas para o bom funcionamento da máquina pública, haja vista que sem elas não seria possível sequer manter a prestação dos serviços públicos, sobretudo com qualidade e eficiência. Pode-se, então, dizer que a administração pública, assim como as organizações do setor privado, depende essencialmente das pessoas.

Para os estudiosos da área, o contexto da administração pública contemporânea vem requerendo um quadro de servidores comprometidos, motivados e conscientes do seu papel social, o que significa que possuir habilidades e competências técnicas, humanas e gerenciais específicas para o exercício de funções públicas é uma prerrogativa necessária aos prestadores de serviços públicos, sobretudo os servidores públicos. Por outro lado, o diferencial da gestão contemporânea de recursos humanos está na sua capacidade de atrair, reter e motivar o talento (LONGO, 2007). Diante disso, pode-se inferir que os gestores de pessoas das instituições públicas têm, atualmente, duas missões fundamentais: a de estabelecer critérios e métodos de recrutamento e seleção que garantam a admissão de pessoas talentosas para prestar serviços públicos de qualidade; e a de desenvolver um trabalho de garimpagem para identificar, lapidar, incentivar e manter os servidores mais talentosos na instituição.

Todavia, segundo Schikmann (2010), tais missões não serão possíveis sem que haja uma transposição do antigo modelo de administração de pessoal para o modelo de gestão de

peessoas, e dessa para o modelo de gestão estratégica de pessoas integrada à gestão estratégica da organização, já que o modelo rígido de gestão burocrática, embora eficiente no aspecto do controle, não atende mais às novas demandas da área de pessoal das instituições públicas, haja vista a necessidade de flexibilidade nas relações de trabalho da atualidade.

Também é necessário destacar a importância do mérito como garantia do equilíbrio entre a flexibilidade exigida para o atendimento dos objetivos institucionais e o tratamento justo dispensado aos seus servidores. A flexibilidade sem mérito é, nas palavras de Longo (2007, p. 225), uma “flexibilidade a serviço de uns poucos: aqueles que, além de aceder ao poder, se permitem patrimonializar a administração em favor de seus próprios projetos, por mais legítimos que sejam”, ou seja, a flexibilidade sem mérito pode se confundir com afrouxamento da relação profissional. Já o mérito sem flexibilidade, ainda de acordo com Longo (2007, p. 226), “tende a se transformar em pura antiguidade ou mero cumprimento de requisitos formais, sobrecarregando com rotinas e ineficácias as políticas e práticas de gestão das pessoas”. Neste caso, o mérito não é dado ao servidor em função do seu desempenho profissional, mas, tão somente, por se manter no cargo.

Portanto, os grandes desafios da gestão de pessoas no setor público atualmente é a flexibilização das relações de trabalho, o desenvolvimento de mecanismos eficazes de gestão por competência, através da capacitação e qualificação permanente dos servidores, e de gestão por desempenho com foco nos resultados, e isso implica em aumentar o envolvimento da alta administração nos processos de gestão de pessoas responsabilizando-a pelos resultados obtidos, além de implementar um sistema meritocrático de distribuição de incentivos como recompensa pelo desempenho individual e das equipes de trabalho.

4.2 GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A organização é o sistema de significados construídos e compartilhados pelas pessoas, portanto não se pode negar a importância central do tema da gestão de pessoas no estudo das organizações, pois tudo nelas é processado através das pessoas, sobretudo nas organizações do setor público, cuja parte substancial da geração de valor público é produzida intensivamente pelas pessoas (BERGUE, 2014).

Atualmente as tendências têm apontado para uma gestão estratégica das organizações, e isto inclui a gestão de pessoas. A gestão estratégica é um tipo de gestão focada nos objetivos

e metas da organização, assim como, no desempenho e nas formas de atuação mais adequados para se alcançar os resultados, considerando-se o curto, o médio e o longo prazo. É, portanto, através da gestão estratégica que, segundo Schikmann (2010) se define os resultados esperados, o planejamento e o monitoramento das ações para o seu alcance. Para Bergue (2014), não há como se pensar a gestão estratégica no setor público sem antes fazer uma reflexão sobre a gestão pública no seu contexto, levando em consideração as suas características históricas e culturais essenciais, além da complexidade e transversalidade que envolve os seus objetivos.

Para este trabalho defende-se que o planejamento estratégico, em concordância com alguns autores, se refere a um tipo de planejamento realizado para definir a estratégia da organização (TEIXEIRA; SILVEIRA; BASTOS NETO; OLIVEIRA, 2005). Sendo assim, converge com o conceito de gestão estratégica como um processo de ação gerencial contínua e sistemática que tem como objetivo assegurar à organização sua direcionalidade e sustentabilidade a longo prazo, bem como a flexibilidade e agilidade no seu cotidiano com foco no potencial do desempenho futuro da organização. Por esta razão defende-se que o planejamento estratégico se constitui num instrumento importante de gestão e que não se pode divorciar-se dela, como assevera Rivera (2003).

Nesta direção este estudo assume como premissa teórica, de acordo com Rezende (2007, p. 6), “a de que as políticas de recursos humanos e sua gestão podem ser representadas por ‘sistemas complexos em ação’ que se integram a partir de mecanismos institucionais historicamente construídos em cada contexto”.

Neste sentido, ao associar a gestão estratégica à área de recursos humanos das organizações públicas, Marconi (2005) tem a compreensão de que se trata de definir políticas e diretrizes para os recursos humanos, objetivando aumentar a habilidade dos servidores para a realização do seu trabalho, de modo a atingir os objetivos da organização. Schikmann (2010, p.18), por sua vez, tem o entendimento de que,

O modelo de gestão estratégica de pessoas inclui a definição dos perfis profissionais e da quantidade de pessoas com tais perfis, necessários para atuar na organização. Além disso, abrange o estabelecimento de uma política que oferecerá o respaldo adequado para a sustentabilidade da gestão. (SCHIKMANN, 2010, p. 18).

Isso quer dizer que o modelo de gestão estratégica de pessoas deve envolver a constituição de uma política que possa lastrear a gestão organizacional, devendo, necessariamente, contemplar, entre outros, aspectos atinentes a: (i) recrutamento de pessoal baseado nas competências requeridas pela organização; (ii) uma estratégia de

desenvolvimento profissional e pessoal que proporcione o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal; (iii) uma estratégia de realocação e redistribuição de pessoal baseada em perfis adequados e quantitativos necessários à organização; (iv) avaliação de desempenho atrelada à progressão na carreira e à identificação de necessidades de capacitação; (v) estrutura de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho (SCHIKMANN, 2010). No entanto, não é a adequação das políticas e de certas pautas que determinarão o êxito de um sistema de gestão de pessoas, mas os resultados obtidos pela organização como um todo, e isso significa que a qualidade da gestão de pessoas - tanto no que se refere às políticas e práticas adotadas, quanto ao sistema de gestão como um todo - não pode ser avaliada sem que seja levada em consideração a sua conexão com a estratégia da organização (LONGO, 2007).

Uma estratégia de recursos humanos é, na verdade, uma derivação da estratégia organizacional, se constituindo num conjunto de prioridades ou objetivos fundamentais que dão sentido às políticas e práticas de gestão de recursos humanos, no intuito de colocá-las a serviço da estratégia organizacional. Assim, o que dá respaldo à gestão estratégica de pessoas numa organização é, portanto, a gestão estratégica da própria organização como um todo (MARCONI, 2005, LONGO, 2007; BERGUE, 2014). Neste sentido, os responsáveis pela gestão de pessoas numa organização são os próprios gestores da organização, e não apenas a área de recursos humanos, conforme alerta Siqueira e Mendes (2009, p. 242):

Salienta-se, ainda, que quando falamos em gestão de pessoas não estamos nos limitando a uma área específica, à tradicional área de recursos humanos (RH), mas à gestão de pessoas de modo geral, alcançando todos os setores organizacionais. (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 242).

As pessoas se constituem num fator crucial para que as organizações possam atingir as suas metas e os seus objetivos, portanto, os resultados das organizações dependem diretamente das pessoas. O alcance dos resultados almejados por uma organização está relacionado com as pessoas de duas maneiras. Primeiro, pelo grau de adequação do dimensionamento, quantitativo e qualitativo, da força de trabalho em relação às finalidades pretendidas e, segundo, pela conduta das pessoas em relação ao trabalho (LONGO, 2007). Conclui-se, então, que o planejamento estratégico organizacional além da missão, dos objetivos, das macroatividades e das metas mais gerais, também deve integrar as políticas e ações estratégicas de gestão de pessoas. Essas políticas de gestão de pessoas, por sua vez, devem ser agregadas de modo a imprimir consistência e coerência às estratégias organizacionais e, para tanto, devem estar baseadas em diretrizes (SCHIKMANN, 2010).

As políticas de gestão de pessoas são componentes essenciais de uma gestão estratégica de pessoas, sobretudo no setor público. Elas se constituem num conjunto de critérios genéricos e jeitos de fazer que, num determinado momento, dão sentido às decisões que influenciam a gestão dos recursos humanos de uma organização, ao passo que as práticas de gestão de pessoas são entendidas como as decisões e atividades realmente adotadas e desenvolvidas no campo da gestão de pessoas, e que, frequentemente, exigirão a aplicação de políticas de gestão de pessoas predefinidas, ou que, pelo menos, tenham sido incorporadas pela organização (LONGO, 2007). Nas palavras de Marconi (2005, p. 6), o objetivo de uma política de gestão de pessoas no setor público,

[...] via de regra, visa a traçar o perfil desejado para a força de trabalho e favorecer sua atuação de forma motivada e eficiente, em um modelo de gestão que busca alcançar resultados e atender de modo satisfatório o cidadão, em um cenário de restrição orçamentária, como o atual. (MARCONI, 2005, p. 6).

Autores como Marconi (2005) e Schikmann (2010) entendem que as políticas de gestão de pessoas devem, necessariamente, contemplar os seguintes aspectos: (i) a definição de critérios rigorosos e eficientes de recrutamento de pessoal, baseados no perfil profissional necessário à organização; (ii) a constituição de uma estrutura de carreira que estimule o desenvolvimento profissional e o desempenho; (iii) uma estratégia de capacitação que possibilite o aperfeiçoamento contínuo da força de trabalho; (iv) a definição de uma estrutura de avaliação que permita mensurar o desempenho e vinculá-lo à progressão funcional, além de identificar as necessidades de capacitação; e (vi) uma estratégia de realocação e redistribuição de recursos humanos que leve em conta os perfis e os quantitativos necessários à organização. Ressalte-se, no entanto, segundo os autores aqui referidos, que a mera incorporação destes aspectos, por si só, não é suficiente para garantir a eficiência, eficácia e efetividade de uma política de gestão de pessoas. É necessário, no entanto, que essas políticas tenham as mesmas premissas e estejam devidamente integradas, coerentes e consistentes entre si (MARCONI, 2005; LONGO, 2007). Além disto, elas devem estar alinhadas à estratégia organizacional.

4.2.1 Planejamento da força de trabalho: um mecanismo de gestão estratégica de pessoas

O modelo de gestão estratégica de pessoas é composto de políticas e práticas de gestão de pessoas que por sua vez são agrupadas em subsistemas interligados, dentre os quais merece destaque o planejamento da força de trabalho, pois se constitui na porta de entrada em qualquer sistema integrado de gestão de pessoas e permite antecipar a formulação de políticas coerentes nos demais subsistemas, e com os quais está conectado. Segundo LONGO (2007), além do planejamento da força de trabalho, as políticas e práticas de gestão de pessoas devem alcançar, de forma interligada, a organização do trabalho, a gestão do emprego, a gestão do desempenho, a gestão da compensação, a gestão do desenvolvimento, e a gestão das relações humanas e sociais.

Para se formatar um modelo de gestão estratégica de pessoas é necessário, na concepção de Marconi (2005), definir algumas etapas, todavia, o autor alerta que antes é preciso conhecer a missão, os principais objetivos e as metas da organização para, então, se estabelecer um perfil de recursos humanos desejado. Esta etapa inicial é conhecida como *planejamento da força de trabalho*. Vale ressaltar que autores como Longo (2007) e Schikmann (2010) adotam o conceito de *planejamento de recursos humanos* para tratar do mesmo assunto. Por outro lado, enquanto Marconi (2003) e Longo (2007) tratam o planejamento da força de trabalho (ou de recursos humanos) como um *subsistema* de gestão de pessoas, Schikmann (2010) o enquadra na condição de *mecanismo ou instrumento* de gestão estratégica de pessoas, tendo como pressuposto o envolvimento da alta administração e dos demais níveis gerenciais, assim como, dos representantes de todas as áreas da organização, ou seja, de todos os gestores da organização.

Através do planejamento da força de trabalho uma organização analisa as suas demandas quantitativas e qualitativas de recursos humanos em horizontes de curto, médio e longo prazo, compara as demandas identificadas com as suas capacidades internas e define as ações necessárias para eliminar as distorções entre elas (LONGO, 2007). Nesse particular, Marconi (2003, p. 6) assevera que “O planejamento da força de trabalho visará, de forma gradual, eliminar estas distorções e desequilíbrios do quantitativo de pessoal dos órgãos e possibilitar a sua adequação às necessidades das instituições”. Por este motivo o planejamento da força de trabalho é considerado o subsistema facilitador da coerência estratégica entre as políticas e práticas de gestão de pessoas, interligando-as às prioridades organizacionais. Além disto, em concordância com LONGO (2007) os mecanismos de

planejamento da força de trabalho possibilitam uma flexibilização das práticas de pessoal às mudanças estratégicas da organização.

Para fins deste trabalho, considera-se a definição de Schikmann (2010, p. 20), sobre a função do planejamento de recursos humanos, como a mais adequada:

O planejamento de recursos humanos visa sistematizar a avaliação das necessidades futuras de pessoas na organização, com o objetivo de supri-la com um quadro de pessoal adequado em relação ao perfil profissional e à composição quantitativa e qualitativa. Ele inclui a definição de estratégias e ações para viabilizar o suprimento dessas necessidades, alinhadas aos objetivos e metas organizacionais, integradas ao seu planejamento estratégico, vinculadas às disponibilidades orçamentárias e dentro das exigências legais. (SCHIKMANN, 2010, p. 20).

Malik e col. (1998, p. 101), por sua vez, adota o conceito de *diagnóstico* para identificar a necessidade de contratação de pessoal por meio de processo de seleção. O diagnóstico é um levantamento da demanda de pessoal para a organização, onde são observados os seguintes aspectos: que tarefas os contratados deverão executar (as competências organizacionais); quantos profissionais serão necessários para bem desempenhá-las (o quantitativo ideal); e quem se adequará ao melhor perfil para desempenhar as funções (as competências profissionais e pessoais). Todavia, o conceito de diagnóstico adotado por Malik e col. (1998) não nos parece confundir-se com o conceito de planejamento da força de trabalho pelo seguinte aspecto: o diagnóstico tem como pretensão levantar a demanda de pessoal para suprir uma demanda emergencial ou de curto prazo, enquanto que o planejamento da força de trabalho pretende dotar a organização de um controle em relação a demandas futuras de recursos humanos, que podem ou não serem confirmadas. Neste sentido, o diagnóstico pode ser considerado como um elemento do planejamento da força de trabalho.

A melhoria qualitativa da força de trabalho requer o dimensionamento adequado dos recursos humanos de uma organização, o que pressupõe a identificação das competências organizacionais, o levantamento da quantidade ideal de servidores, assim como, das competências profissionais necessárias a esses servidores (MARCONI, 2005; LONGO, 2007; SCHIKMANN, 2010).

Neste sentido os autores anteriormente citados consideram que a formulação de uma estratégia de realocação e redistribuição de servidores que leve em conta o perfil e o número de servidores necessários, para cada área da organização é um dos aspectos mais importantes que uma política de recursos humanos deve contemplar, sobretudo quando integrada ao planejamento da força de trabalho (MARCONI, 2005; SCHIKMANN, 2010). Seguindo nesta mesma linha, Longo (2007) afirma que as políticas e instrumentos de planejamento da força

de trabalho utilizados possuem eficácia, pois geralmente permitem a otimização dos efetivos, a correta distribuição dos recursos e uma distribuição adequada da carga de trabalho entre as unidades da organização.

É nesta perspectiva que esta pesquisa busca analisar o processo de realocação de servidores do IFBA, no contexto de expansão decorrente da política de educação profissional observada no Brasil a partir dos últimos governos, identificando as estratégias de gestão de pessoas adotadas por este instituto durante o período de 2009 a 2013. Para tanto, parte-se da análise dos aspectos normativos e jurídicos que regem a política de recursos humanos na administração pública federal e de documentos institucionais produzidos pela instituição (IFBA) que dão sustentação legal às decisões sobre os pleitos dos seus servidores relativos a mudança de seus respectivos locais de trabalho. Estes resultados, bem como aqueles referentes à situação observada no IFBA, sobre o processo de realocação de seus servidores no período de 2009 a 2013, objeto deste estudo, estão apresentados nos capítulos seguintes.

5 A GESTÃO DE PESSOAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS: ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO REALIZADO NO IFBA

A política de gestão de pessoas no âmbito da administração pública é objeto de controvérsias e discussões como visto no capítulo anterior. Parte destas controvérsias ancora-se nas particularidades e natureza da organização pública, que tem um histórico de propostas de reformas, cujas intenções sempre estiveram manifestadas muito mais nos dispositivos legais e com insuficientes mudanças nas práticas concretas destas organizações. Desse modo, e por considerar que um dos traços mais relevante e distintivo da administração de natureza pública em relação às organizações privadas, está no seu arcabouço legal, e no forte aparato jurídico que lhe sustenta, os resultados do estudo empírico inicia-se com a análise dos diferentes dispositivos jurídicos que orientam e amparam a gestão de pessoas nos Institutos Federais de Educação.

5.1 ASPECTOS LEGAIS QUE ORIENTAM A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NOS INSTITUTOS FEDERAIS

A Lei federal nº 11.892/08 cria os Institutos Federais dando-lhes natureza jurídica de autarquia, o que os torna detentores de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. A referida Lei estabelece, dentre outras finalidades e características, que os novos Institutos Federais devem otimizar a infraestrutura física, os seus quadros de pessoal e os recursos de gestão como forma de promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, o que expressa, mesmo que implicitamente, um cuidado do legislador com a problemática da gestão estratégica de pessoas nessas instituições.

Com a mudança de institucionalidade ficou definido, pela aludida Lei, que os cargos e funções, ocupados e vagos, pertencentes aos quadros de pessoal das antigas instituições (originárias dos Institutos) seriam automaticamente redistribuídos para os novos Institutos Federais, e todos os servidores mantidos em sua lotação de origem, exceto aqueles designados para integrar o quadro de pessoal efetivo da reitoria. Reforça, ainda, que a mudança de lotação de servidores entre diferentes *campi* de um mesmo Instituto Federal deverá observar o

instituto da remoção, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Esta última, por sua vez, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Logo, é nela onde todos os mecanismos possíveis para movimentação desses servidores públicos estão disciplinados. É importante ressaltar que esta pesquisa tem como foco apenas as realocações de pessoal efetivadas exclusivamente através de processos de remoção de servidores ou de redistribuição de cargos ocupados. Portanto, para compreender os mecanismos de movimentação de pessoal no âmbito das instituições públicas federais, sobretudo o mecanismo da remoção e o da redistribuição, se faz necessário observar o que dispõe a Lei:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - de ofício, no interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - a pedido, a critério da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Assim, podemos considerar que todo deslocamento de servidor no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede, deve ser realizado através de processo de remoção, observadas as modalidades disponíveis e tendo em vista o planejamento da força de trabalho adotado pela instituição.

Por outro lado, no que tange à redistribuição de cargos, a Lei dispõe o seguinte:

Art. 37. Redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, com prévia apreciação do órgão central do SIPEC, observados os seguintes preceitos: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - interesse da administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - equivalência de vencimentos; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - manutenção da essência das atribuições do cargo; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

IV - vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

V - mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

VI - compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 1º A redistribuição ocorrerá *ex officio* para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 2º A redistribuição de cargos efetivos vagos se dará mediante ato conjunto entre o órgão central do SIPEC e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 3º Nos casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma dos arts. 30 e 31. (Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 4º O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do SIPEC, e ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Percebe-se que, ao contrário do mecanismo de remoção, o processo de redistribuição envolve deslocamento de cargo efetivo que, porventura, pode ou não estar ocupado por um servidor. Neste sentido, vale destacar que esta Lei ainda define os conceitos de “servidor” e de “Cargo público”, conforme pode ser verificado nos artigos a seguir:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Ressalte-se ainda que as remoções de ofício, assim como as redistribuições de cargos ocupados por servidores devem ocorrer sempre no interesse da administração e, sendo assim, o gestor responsável pela iniciativa deve, necessariamente, observar a existência de previsão orçamentária, haja vista que isso vai gerar uma despesa extra para a instituição, na medida em que será obrigatória a cobertura das despesas de transporte do servidor, dos seus dependentes

e dos seus pertences, além de indenizá-lo a título de ajuda de custo, conforme estabelece a Lei nº 8.112/90.

Art. 53. A ajuda de custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, vedado o duplo pagamento de indenização, a qualquer tempo, no caso de o cônjuge ou companheiro que detenha também a condição de servidor, vier a ter exercício na mesma sede. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 1º Correm por conta da administração as despesas de transporte do servidor e de sua família, compreendendo passagem, bagagem e bens pessoais.

§ 2º À família do servidor que falecer na nova sede são assegurados ajuda de custo e transporte para a localidade de origem, dentro do prazo de 1 (um) ano, contado do óbito.

Art. 54. A ajuda de custo é calculada sobre a remuneração do servidor, conforme se dispuser em regulamento, não podendo exceder a importância correspondente a 3 (três) meses.

Além do regime jurídico dos servidores, de que trata a Lei nº 8.112/90, foram analisadas também as leis correspondentes aos planos de carreiras dos cargos que compõem o quadro permanente de pessoal efetivo dos Institutos Federais no sentido de identificar dispositivos que apontam para as diretrizes da gestão de pessoas nesses Institutos. Faz-se necessário destacar que os quadros de pessoal dos Institutos Federais são compostos por servidores ocupantes de duas categorias distintas de cargos: os técnicos e os docentes. Para cada categoria funcional existe uma carreira específica. O Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) foi estruturado através da Lei nº 11.091, publicada em 13/01/2005.

No artigo 3º desta Lei estão estabelecidos os princípios e diretrizes para a gestão dos cargos pertencentes a este plano de carreira, e dentre os quais destacamos a vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições. Estabelece também que o Instituto Federal deve realizar uma avaliação anual da adequação do quadro de pessoal às suas necessidades, podendo inclusive propor o seu redimensionamento, desde que observadas as demandas institucionais, a proporção entre os quantitativos da força de trabalho do plano de carreira e usuários, as inovações tecnológicas e a modernização dos processos de trabalho no âmbito da Instituição. Já a Lei nº 11.784, publicada em 23/09/2008, dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico que, em 2012, passou a fazer parte da estrutura do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, de que trata a Lei nº 12.772, publicada em 31/12/2012.

Considerando que o foco desta pesquisa são as estratégias para realocação de servidores no IFBA, neste caso, os conteúdos desta legislação que interessam à pesquisa são a definição dos regimes de trabalho possíveis aos ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, em razão da distribuição estratégica das cargas horárias dos professores nos *campi* e do impacto que essa distribuição possa causar no banco de professor-equivalente da instituição, haja vista que a referência para cada professor-equivalente é medida em função do seu regime de trabalho, conforme estabelecido no Decreto nº 7.312/10, e o importante papel da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) na prestação de assessoramento para formulação e acompanhamento da execução da política de pessoal docente, sobretudo no que diz respeito a dimensionamento da alocação de vagas docentes nas unidades acadêmicas, a contratação e admissão de professores efetivos e substitutos e a alteração do regime de trabalho docente.

As Leis mencionadas estabelecem as seguintes possibilidades de regimes de trabalho: tempo parcial de 20 horas semanais de trabalho; tempo integral de 40 horas semanais de trabalho, em dois turnos diários completos; ou dedicação exclusiva, com obrigação de prestar 40 horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada. No entanto, para efeito de provimento do cargo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, só é possível nos regimes de 20 horas semanais de trabalho ou 40 horas semanais de trabalho com dedicação exclusiva. Excepcionalmente a instituição poderá, mediante aprovação do conselho superior, admitir a adoção do regime de 40 horas semanais de trabalho sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

Os servidores pertencentes à categoria dos docentes ocupam cargos com a mesma nomenclatura, ou seja, de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, embora atuem em áreas distintas do conhecimento como Matemática, Português, História, Engenharias, entre outras, e cuja definição depende de um estudo aprofundado da demanda institucional.

Por outro lado, os servidores pertencentes à categoria dos técnicos ocupam cargos com nomenclaturas distintas (Pedagogo, Contador, Assistente Social, Assistente em Administração, Auxiliar de Enfermagem, etc.), sendo que cada cargo possui a sua atribuição específica. Portanto, são características importantes que devem ser levadas em consideração ao longo do processo de elaboração do planejamento da força de trabalho, assim como, no processo de realocação de servidores nos Institutos Federais.

Outro dispositivo relevante analisado é o decreto nº 5.707, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 24/02/2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, estabelecendo as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esta política tem as seguintes finalidades (i) melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; (ii) promover o desenvolvimento permanente do servidor público; (iii) adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; (iv) divulgar e gerenciar as ações de capacitação; e (v) racionalizar e efetivar os gastos com capacitação.

São diretrizes desta política:

- a) incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- b) assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- c) promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- d) 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;
- e) 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;
- f) 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 ao servidor a participação nessas atividades;
- g) considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;
- h) oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- i) 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;
- j) avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

- k) elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;
- l) promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação;
- m) 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).

Vê-se, então, que o decreto nº 5.707/06 é um dispositivo claramente direcionado à gestão por competência, que se constitui num dos instrumentos de gestão estratégica de pessoas no setor público federal.

Na sequência, analisou-se o decreto nº 7.133, publicado no DOU de 22/03/2010, o qual regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional. Nele estão estabelecidos os critérios e fatores que refletem as competências do servidor, aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas, para efeito de avaliação individual. De acordo com este dispositivo, além das metas de desempenho individual, devem ser minimamente avaliados:

- a) a produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;
- b) o conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;
- c) o trabalho em equipe;
- d) o comprometimento com o trabalho;
- e) o cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo;
- f) a qualidade técnica do trabalho;
- g) a capacidade de autodesenvolvimento;
- h) a capacidade de iniciativa;
- i) o relacionamento interpessoal; e
- j) a flexibilidade às mudanças.

Então, assim como o decreto nº 5.707/06 foca na gestão por competência, o decreto nº 7.133/10 enfatiza a gestão dos resultados, logo, ambos se constituem em instrumentos ou

mecanismos de gestão estratégica de pessoas recomendados pela normativa legal para serem adotados pelas instituições públicas federais.

Portanto, o que se observa é que a legislação vigente oferece uma profícua relação de políticas e diretrizes nacionais para a gestão de pessoas nas instituições do setor público, e evidencia uma preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, tendo como pressupostos a necessidade de planejamento e dimensionamento da força de trabalho, de capacitação, de desenvolvimento dos servidores e de avaliação contínua do desempenho individual e institucional.

A política adotada pelo governo federal deixa claramente definidos os rumos a serem tomados pela gestão de pessoas nas instituições públicas federais cujos servidores estão abrangidos pela Lei nº 8.112/90. Contudo, os estudos apontam que a eficácia desta política depende diretamente de um planejamento estratégico institucional adequado, além do empenho, da competência e do grau de envolvimento dos gestores e dos próprios servidores, na sua implementação.

5.2 A GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA: O QUE “DIZEM” OS DOCUMENTOS E OS ATORES ENVOLVIDOS

Os documentos institucionais se constituem numa importante fonte de informações, especialmente para esta pesquisa, tendo em vista que o objeto de estudo está obrigatoriamente inserido num contexto de planejamento institucional. Diante disto, foram envidados esforços no sentido de identificar documentos oficiais que reproduzam a essência da instituição e os meios pelos quais se pretende atingir os objetivos e metas institucionais.

Inicialmente realizou-se uma análise do Estatuto do IFBA, que teve a sua versão atual publicada no DOU de 03/09/09. Além das características gerais já dispostas na Lei nº 11.892/08, o Estatuto dispõe também sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do conselho superior e do colégio de dirigentes. Dispõe ainda sobre outras características específicas do IFBA, tais como os nomes e endereços dos *campi* e da reitoria. A Lei nº 11.892/08 determina que os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) reitor e 5 (cinco) pró-reitores, deixando a cargo de cada

instituição definir pelas áreas estratégicas a serem contempladas com uma estrutura de pró-reitoria.

De acordo com a organização administrativa estabelecida no Estatuto, o IFBA considerou o ensino, a pesquisa e inovação, a extensão, a administração e o desenvolvimento institucional como as suas principais áreas estratégicas, dando a cada uma destas áreas uma estrutura de pró-reitoria. A área de gestão de pessoas, por sua vez, foi contemplada apenas com uma estrutura de diretoria sistêmica, responsável pelo planejamento, coordenação, execução e avaliação dos projetos e atividades relacionados à sua área de atuação, extensíveis a todos os *campi*.

Neste sentido, e tentando compreender tal decisão institucional, foi realizada uma breve consulta aos sítios eletrônicos de outros Institutos Federais e verificou-se que a grande maioria deles, assim como o IFBA, optou por constituir uma Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) como órgão responsável pelos recursos humanos. Entretanto, também se verificou que os Institutos Federais do Maranhão (IFMA), Sul-rio-grandense (IFSUL), do Ceará (IFCE), do Paraná (IFPR) e de Sergipe (IFS) optaram por estruturar as suas áreas de gestão de pessoas com um formato de pró-reitoria, ou seja, dentre as cinco pró-reitorias possíveis, 1 (uma) ficou dedicada à gestão de pessoas desses Institutos, dando a entender, portanto, que tal opção é apenas uma questão de prioridade de cada instituição.

Assim sendo, numa perspectiva comparativa é possível inferir que para o IFBA a gestão de seus recursos humanos não parece alcançar uma condição estratégica no mesmo patamar de importância que os outros setores da instituição. Vale ressaltar ainda que a Lei nº 11.892/08 sofreu algumas alterações importantes, ocorridas posteriormente à publicação do referido Estatuto, todavia não houve retificação do mesmo, estando este defasado.

Outro documento institucional de suma importância para qualquer instituição é o Regimento Geral. Enquanto o Estatuto é uma extensão da Lei de criação dos Institutos Federais - principalmente no que se refere à definição das competências organizacionais - o Regimento Geral é uma complementação do Estatuto. É nele onde estão definidos todos os órgãos e serviços integrantes da estrutura organizacional e as suas respectivas competências.

Ao analisar o referido documento institucional, constatou-se que durante os primeiros cinco anos posteriores à sua criação, ou seja, entre 2009 e 2013, o IFBA funcionou sem um Regimento Geral próprio, este só veio a ser aprovado pelo Conselho Superior (CONSUP) da

instituição em 27/06/2013, através da Resolução nº 26, e ainda não foi devidamente publicado no DOU, o que põe em dúvida a sua legitimidade.

Observou-se também que o documento apresenta inconsistência com relação à nomenclatura de, pelo menos, uma das unidades administrativas. A Coordenação de Admissão, Vacância e Dimensionamento de Pessoal, assim disposta no Regimento Geral, é reconhecida pela comunidade do IFBA como Coordenação de Movimentação de Pessoal, inclusive está sob a responsabilidade de um Coordenador de Movimentação de Pessoal formalmente designado, através de ato administrativo publicado no DOU, para exercer tal função. Portanto, independentemente da existência ou não de inconsistência ou de legitimidade do Regimento Geral, este não existia durante o período delimitado por esta pesquisa, logo não pode ser considerado como fonte de dados ou informações institucionais.

Outro documento considerado importante por este estudo é o Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Contudo, constatou-se que o IFBA também não possui um PPI próprio, o que se comprovou no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o quinquênio 2009-2013, o qual dispõe no tópico correspondente às políticas de ensino, que:

As Políticas de Ensino do IFBA foram amplamente discutidas quando da elaboração do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), realizado no ano de 2007 e que segue como parte integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Este documento, PDI, estará dando maior ênfase aos objetivos, estratégias e ações das Políticas de Gestão, para o cumprimento das Políticas Institucionais. (BRASIL, IFBA, PDI 2009-2013).

Logo, ficou evidenciado que o IFBA convalidou as “Políticas de Ensino” estabelecidas no PPI do antigo CEFET-BA, elaborado no ano de 2007, como parte integrante do seu PDI – 2009-2013, todavia desprezou as outras políticas que compunham aquele PPI, tais como as “Políticas de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação”, as “Políticas de Extensão” e as “Políticas de Gestão”, portanto esse documento também não foi considerado como fonte de dados ou de informações institucionais relevantes.

O Plano de Desenvolvimento Institucional, por sua vez, se apresenta como o principal documento de planejamento das instituições federais de ensino superior, pois possui uma maior abrangência em relação aos demais. Este documento procura estabelecer um horizonte em relação ao qual a instituição deve se orientar durante um período de cinco anos.

Segundo definição dada pelo MEC, obtida através de consulta ao endereço eletrônico http://www2.mec.gov.br/sapiens/Form_PDI.htm:

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – consiste num documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as *estratégias* para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura (após a vigência do PDI). (BRASIL, s/d).

Assim, o IFBA tem no seu PDI 2009-2013 “o instrumento de gestão direcionador do futuro do Instituto para os próximos 05 (cinco) anos, tendo como parâmetros norteadores: a Legislação, a Missão Institucional, o futuro do Mundo do Trabalho e as demandas da Sociedade”. O PDI é, portanto, o “instrumento estratégico da Instituição”, e nele estão dispostas as suas políticas, objetivos, diretrizes, estratégias e as metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazo.

Dentre as políticas estão as de ensino, de pesquisa, pós-graduação e inovação, de extensão e de gestão. Contudo, interessa a esta pesquisa apenas as políticas de gestão, sobretudo aquelas voltadas para a gestão estratégica de pessoas. Neste sentido, observou-se que durante a elaboração do PDI 2009-2013 foi realizada uma análise prévia do cenário interno do IFBA, onde ficou constatado que havia um reduzido número de técnicos e docentes, além da necessidade de uma política de gestão por competência e comprometimento.

Naquela oportunidade foram identificados como pontos fortes da instituição o bom nível de qualidade técnica dos servidores, o incentivo à qualificação dos servidores e a liberação de novos concursos públicos para preenchimento de vagas. Como pontos fracos destacaram-se a ausência de políticas de gestão baseadas em competência, número insuficiente de servidores, insuficiência de políticas e gestão do conhecimento que se caracterizam pelo não aproveitamento de competências profissionais, ausência de difusão do conhecimento, entre outras.

Como diretrizes gerais voltadas diretamente para a área de gestão de pessoas foi identificada apenas a seguinte: “investimentos constantes na formação, capacitação, qualificação e adequação profissional de todos os servidores”. Não foram identificadas diretrizes, políticas ou ações estratégicas que previssem o aumento do quadro de pessoal do IFBA em função do processo de expansão à qual a instituição estava sendo submetida.

Questionado se os documentos de planejamento institucionais, produzidos pelo IFBA entre 2009 e 2013, contemplaram ou previram a expansão do quadro de pessoal, um dos

gestores entrevistados, sinalizou a interferência político-partidária nas decisões sobre a expansão dos institutos, ao admitir que:

Não. Não porque, na realidade, a expansão, ela não deixa de ser também um viés político, né? Até por influência de deputados, senadores. Então, quando é implantado um campus desse aí no interior, que foram no caso aqui dezessete campi, né? Na realidade, a gente não tem como prever isso, até porque é mais uma ação política, né? (Entrevistado A, em 13.06.14).

Ao admitir a existência da variável política, o respondente reforça a existência de práticas fisiologistas cuja origem encontra-se no modelo de gestão patrimonialista e clientelista na administração pública, apontando para aquilo que alguns autores defendem: que estas práticas ainda sobrevivem no contexto da administração pública brasileira apesar dos avanços obtidos pelos movimentos reformistas (PINHO, 1998; GARCIA; JUNQUILHO; SILVA, 2010), o que sustenta os achados desta pesquisa.

Verificou-se também que o PDI 2009-2013 procurou enfatizar os objetivos, estratégias e ações das políticas de gestão, para o cumprimento das políticas institucionais. Nesta linha, o documento estabelece que o objetivo da gestão é aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo IFBA nas áreas de gestão de pessoas, recursos físicos e organizacionais.

Quanto às políticas de gestão, especialmente as que se referem às estratégias de gestão, destacamos aquelas relacionadas diretamente à gestão estratégica de pessoas no IFBA:

- (i) construir e implementar um modelo de gestão democrática, caracterizado pela eficácia, eficiência e desenvolvimento contínuo de competências nas relações do trabalho;
- (ii) buscar a profissionalização no atendimento e do serviço público no IFBA com a melhoria qualitativa da força de trabalho;
- (iii) fortalecer ações em defesa dos princípios éticos no ambiente de trabalho.

Contudo, é importante destacar, por considerar que este é o foco principal deste estudo, que não foi identificada nenhuma estratégia voltada para a realocação de recursos humanos. Este achado converge com o pressuposto desta pesquisa de que mesmo diante de um contexto de expansão e da previsão de ampliação do seu quadro de pessoal efetivo, o planejamento estratégico da instituição, correspondente ao quinquênio 2009-2013, não contemplou políticas e/ou ações estratégicas de gestão de pessoas voltadas para a realocação dos seus recursos humanos.

Ao buscar uma confirmação deste achado através da percepção dos gestores do IFBA, sobre a existência do planejamento na instituição, de forma sistemática, sobre as necessidades relativas à sua força de trabalho, um dos gestores entrevistados respondeu:

Eu acho que começou-se a iniciar essa política de planejamento, ainda estamos engatinhando neste sentido, né? Então, os primeiros passos ainda estão sendo dados, mas há margem para melhoras neste sentido. (Entrevistado B, em 10.06.14).

Outro gestor foi mais enfático, ao responder à mesma pergunta da seguinte forma:

Não. Ainda não. A gente, até por esta questão política que eu me referi, né? Porque a gente não sabe, nós não sabemos ainda, eu acredito que não só o IFBA, mas todos os Institutos e, talvez, até as Universidades também, né? Não tem como ainda dimensionar [...] (Entrevistado A, em 13.06.14).

Estes dados obtidos, tanto através dos documentos quanto das entrevistas realizadas, reforçam o pressuposto da pesquisa de ausência de planejamento da força de trabalho no contexto de expansão que vem se observando no IFBA.

Em análise efetuada do Relatório de Gestão do IFBA, referente ao exercício 2011, enviado ao Tribunal de Contas da União, constatou-se uma incompatibilidade nos argumentos utilizados pela gestão organizacional para explicar a sua atuação profissional ao longo daquele exercício. No subitem 2.2 deste Relatório que versa sobre a “Estratégia de atuação frente às responsabilidades institucionais”, está relatado que o IFBA emprega processos gerenciais focados na eficiência dos resultados como estratégia na execução das políticas públicas de sua responsabilidade e, para tanto, utiliza-se de ferramentas gerenciais como planejar, executar, monitorar, avaliar e revisar.

Todavia, ao contrastar esta postura gerencial supostamente adotada pela instituição com as informações prestadas no subitem 5.6, do Relatório de Gestão do IFBA que trata dos “Indicadores gerenciais sobre recursos humanos”, consta que a instituição “ainda não possui nenhum mecanismo que possibilite a mensuração de dados que sirvam como indicativo para o absenteísmo, a rotatividade, a educação continuada, a satisfação e motivação, a disciplina e o desempenho funcional”. Assim, percebe-se claramente uma contradição, pois não é razoável imaginar que uma organização possa adotar processos e ferramentas gerenciais focados nos resultados, como forma de atuação estratégica e, ao mesmo tempo, não possuir nenhum mecanismo de controle e acompanhamento dos seus recursos humanos.

Ao ser perguntado se o IFBA faz gestão estratégica de pessoas, um dos gestores entrevistados assim respondeu:

Bom, como essas coisas todas têm ocorrido, então a gente percebe que não tem havido, essa gestão estratégica de pessoas, então é preciso que todos esses aspectos que foram aqui trazidos à tona sejam mapeados e que se busque uma ação mais efetiva para poder contornar esses problemas. (Entrevistado B, em 10.06.14).

Diante disto, deduz-se que esta contradição, associada à inexistência de planejamento estratégico voltado para a realocação de recursos humanos, parece indicar insuficientes mecanismos de controle gerencial e estratégico dos processos de trabalho relacionados à área de gestão de pessoas no IFBA, especialmente daqueles que envolvem rotatividade de pessoal, tais como as remoções de servidores e as de redistribuições de cargos, o que vem corroborar com o pressuposto desta pesquisa.

Na sequência, analisou-se o Regulamento para Remoção de Servidores do IFBA, aprovado pelo Conselho Superior, através da Resolução nº 77/2011. Nota-se que este documento institucional foi publicado no final de 2011, com base nos dispositivos do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, de que trata a Lei nº 8.112/90. Nele estão estabelecidas as regras que disciplinam os processos de remoção de servidores no âmbito do IFBA, ou seja, as possibilidades, as condições, os requisitos e os critérios exigidos, além dos aspectos a serem observados para a efetivação desses processos.

Vale lembrar que só interessa a esta pesquisa analisar as situações de remoções cujas modalidades dão à administração o poder discricionário para decidir. Contudo, aquelas situações que envolvem processos seletivos para remoção de servidores da instituição (que são enquadradas na modalidade “a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração”) também interessam à pesquisa, haja vista que compete à administração definir as regras para seleção e, sendo assim, estas devem ser estrategicamente deliberadas por ela.

Após análise do referido regulamento, foram observados três aspectos que merecem destaque. O primeiro aspecto diz respeito à definição e caracterização do que se convencionou chamar de “interesse da administração” nos processos de remoção de servidores do IFBA. Neste sentido, para caracterizar uma remoção como sendo de ofício, no interesse da administração, o regulamento impõe ao gestor uma comprovação formal de que a remoção requerida visa atender ao interesse público, à eficiência administrativa, à conveniência e oportunidade da administração, ou se ocorre para adequação do quadro de pessoal, para atender a uma necessidade temporária ou permanente de serviço ou para ocupação de cargo de direção ou função gratificada.

Neste aspecto, em especial, se observa certo cuidado da instituição com a distribuição adequada de sua força de trabalho, deixando clara a diferença entre o que é interesse do gestor e o que é interesse da instituição, pois a característica de possuir uma estrutura *multicampi* faz do IFBA uma instituição com vários gestores (reitor, pró-reitores, diretores de *campus*, etc.), e isto significa que existem vários interesses em jogo quando se trata de quadro de pessoal. Esta complexidade da gestão de pessoas nas organizações, tanto públicas quanto privadas, é consensual na literatura, como argumentam Siqueira; Mendes (2009), Marconi (2005) e Longo (2007).

O segundo aspecto importante, contemplado no Regulamento para Remoção de Servidores do IFBA, diz respeito à definição de critérios e condições para concessão de remoção que visa atender prioritariamente ao interesse do servidor, dentre os quais se destacam (i) a necessidade de existência de vaga, correspondente ao cargo ocupado pelo servidor solicitante, no local de destino; (ii) a adequação entre o regime de trabalho do servidor e a real necessidade da administração; (iii) a anuência dos gestores envolvidos no processo; e (iv) a conveniência da administração devidamente comprovada, caso haja manifestação de interesse da unidade que receberá o servidor.

Ainda segundo o Regulamento, não será concedida remoção, na modalidade “a pedido, a critério da administração”, àquele servidor que ainda estiver cumprindo o estágio probatório, e havendo mais de um servidor habilitado e interessado na remoção para uma mesma unidade, a competência do desempate será do gestor daquela unidade, mas desde que devidamente fundamentado.

Neste aspecto também se percebe uma preocupação em manter o equilíbrio entre as necessidades institucionais e as características profissionais do servidor interessado. Porém, é importante chamar atenção para o fato de que não se observou nenhum dispositivo que enfatizasse os motivos pessoais do servidor solicitante, tais como: distância da residência, convivência familiar, adaptação ambiental, etc.

O terceiro e último aspectos observado no referido Regulamento é o estabelecimento de critérios de desempate para concessão de remoção a servidores concorrentes, em virtude de realização de processo seletivo. Constatou-se que o regulamento privilegia o tempo de serviço e a antiguidade do servidor em detrimento do mérito profissional. Este critério não representa uma estratégia adequada para manutenção do equilíbrio da força de trabalho, pois não leva em conta a competência e o desempenho profissional do servidor. Este achado revela, num certo sentido, que o IFBA encontra-se na contra mão do que vem sendo defendido para a área de

gestão de pessoas no contexto contemporâneo, em que segundo SCHIKMANN (2010) a avaliação de desempenho atrelada à progressão na carreira e à identificação de necessidades de capacitação, aliada a uma estrutura de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e seu desempenho são alguns das diretrizes defendidas para imprimir um profissionalismo maior à gestão de pessoas nas organizações públicas contemporâneas.

Embora este regulamento estabeleça critérios claros e, de certa forma, objetivos, para a efetivação de processos de remoção de servidores, parece que os gestores do IFBA ainda não conseguiram incorporar esta norma, sobretudo nas suas práticas cotidianas, como podemos concluir nas palavras de um dos gestores entrevistados:

Esses critérios acabam sendo muito subjetivos, ficam a cargo dos gestores nos campi, né? Então eu acho que precisa haver uma uniformização de critérios, precisa haver uma padronização, porque fica muito a cargo dos gestores, e os gestores que sinalizam aquilo que eles entendem que seja necessário [...] (Entrevistado B, em 10.06.14).

Outro entrevistado, ao responderse os processos de realocação de recursos humanos no IFBA são analisados com base em critérios claros e formalmente previstos em documentos legais e/ou institucionais, defende o seguinte argumento:

O IFBA tem a resolução que regulamenta a remoção. É uma resolução muito boa, avançada, mas é uma letra morta na medida em que as direções gerais dos campi é que tem forte interferência em quem quer remover ou em quem quer redistribuir. Então não adianta ter um instrumento muito bom se ele não tem aplicabilidade. (Entrevistado D, em 09.06.14).

Vê-se então que, para o gestor (entrevistado B) os critérios são muito subjetivos e por este motivo a concessão dos pedidos de remoção de servidores acaba ficando a cargo dos gestores que, por sua vez, decidem de acordo com aquilo que eles entendem necessário. Por outro lado, para o entrevistado D, o IFBA possui um regulamento muito bom e avançado para orientar os processos de remoção de seus servidores (o que sugere a existência de critérios objetivos), contrariando o entendimento do gestor (entrevistado B). Entretanto, ambos os entrevistados concordam com o fato de que as decisões sobre remoções de servidores no IFBA são fundamentadas em critérios estritamente pessoais dos gestores.

Conclui-se, então, que este regulamento embora se constitua em peça normativa institucional útil para a área de gestão de pessoas, sobretudo no aspecto operacional, haja vista que orienta os trâmites administrativos, não tem balizado as decisões tomadas pelos gestores no âmbito da instituição, evidenciando a ocorrência de uma gestão patrimonialista no IFBA.

Ressalte-se que a vigência do Regulamento para Remoções de Servidores do IFBA conta a partir de novembro de 2011, e a sua elaboração não está associada a nenhuma política, diretriz ou ação estratégica prevista no PDI 2009-2013, portanto, não está integrado ao planejamento estratégico institucional, pois, embora contenha alguns elementos orientadores para realocação de servidores, estes não estão devidamente integrados às diretrizes estratégicas organizacionais, já que não derivam de nenhuma ação planejada da instituição. Este achado não conta a favor do IFBA, se tomar como referência o que os estudiosos da área de gestão de pessoas vêm defendendo, a exemplo de Marconi (2005), que sustenta que a coerência estratégica entre as políticas e práticas de gestão de pessoas se dá a partir de uma ação planejada da sua força de trabalho e o planejamento é um subsistema facilitador desta busca de coerência por interligar as prioridades organizacionais.

Os achados relativos a existência de normas claras em relação à realocação de servidores dentro do IFBA e sua observância por parte dos gestores evidenciam que a formulação do documento orientador mais importante para embasar estas realocações não foi resultado de um planejamento organizacional formal, mas de um arranjo administrativo para “apagar o fogo” e conter a crescente demanda por remoções a pedido de servidores, em função da expectativa de inauguração de novos *campi* na instituição.

Constatou-se ainda que, ao contrário dos processos de remoção de servidores, não existe no IFBA um regulamento interno específico para disciplinar os processos de redistribuição de cargos, o que reforça o pressuposto desta pesquisa da inexistência de estratégias específicas para realocação de servidores da instituição, o que se discute com mais ênfase no capítulo seguinte.

6 A REALOCAÇÃO DE SERVIDORES NO IFBA: UMA TRAJETÓRIA EM FRANCA ASCENÇÃO

Para responder a questão desta pesquisa, se o processo de realocação de recursos humanos no IFBA obedece a critérios definidos através de planejamento voltado para consecução dos objetivos estratégicos da instituição, foram realizados alguns procedimentos metodológicos que ajudaram a analisar o cenário das realocações de recursos humanos no IFBA durante o período de 2008 a 2013.

Para conhecer este cenário de realocações de recursos humanos no IFBA, durante o período deste estudo foi efetuada um levantamento do quantitativo dos processos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados. Para tanto, utilizou-se como fontes de pesquisa os próprios processos físicos; as planilhas de controle e acompanhamento de processos, usadas pela COMOP (setor responsável pela condução desses processos); as portarias de redistribuição publicadas no Diário Oficial da União; as portarias de remoção publicadas no Boletim de Pessoal do IFBA, além de informações gerenciais extraídas do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Os processos foram categorizados com base nas seguintes variáveis: assunto (remoção ou redistribuição), ano de abertura e categoria funcional do servidor envolvido.

Os dados coletados estão organizados e expostos em tabelas para facilitar a compreensão do panorama de realocações de servidores no IFBA, entre 2009 e 2013, conforme verificados a seguir:

Tabela 4 - Quantitativo de processos de remoção de servidores, por categoria funcional, abertos no IFBA entre 2008 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANO						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Docentes	7	35	54	74	54	85	309
Técnicos	7	44	44	35	26	50	206
TOTAL	14	79	98	109	80	135	515

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

A tabela acima apresenta o cenário de evolução do número de processos de remoção abertos anualmente no IFBA durante o período compreendido entre 2008 e 2013, levando-se em consideração as categorias funcionais de servidores existentes na instituição.

De acordo com os dados apresentados, pode-se considerar que a partir de 2009 iniciou uma verdadeira onda de abertura de processos de remoção de servidores no IFBA, sobretudo daqueles servidores pertencentes à categoria docente. Foram 501 processos abertos em apenas cinco anos, sendo 302 relativos aos servidores docentes e 199 relativos aos servidores técnico-administrativos, com uma média geral de 100,2 processos por ano. Esta média geral, se dividida pelos 14 processos abertos em 2008, perceber-se-á que até o final de 2013 houve um aumento médio de aproximadamente 715,71% ao ano no número de processos de remoções abertos no IFBA, em relação a 2008. Este dado caracteriza e evidencia a ocorrência de um fenômeno administrativo que exige uma atenção especial dos gestores de pessoas da instituição. Ressalte-se que os dados correspondentes ao ano de 2008 foram utilizados apenas como referência para entender a evolução dos quantitativos, já que esta pesquisa se limita a analisar os fatos ocorridos entre 2009 e 2008.

A situação também requer maiores cuidados especialmente porque a distribuição do quantitativo de processos abertos se caracteriza pela desproporção em relação às categoriais funcionais, ou seja, a média de processos abertos para remoção de servidores pertencentes à categoria dos docentes é de aproximadamente 60 processos/ano, ao passo que a média dos processos abertos para remoção de servidores pertencentes à categoria dos técnico-administrativos é de aproximadamente 40 processos/ano. O fato da demanda ser maior para a categoria dos servidores docentes pode estar associada, em parte, à relação estabelecida na tabela 3, disposta na página 29 deste trabalho, todavia recomenda-se aprofundar os estudos neste sentido para verificar se há outros fatores influenciando o fenômeno.

Vê-se que este fenômeno iniciou-se justamente num momento em que a instituição passava por uma mudança de institucionalidade que a submetia a um processo de expansão e interiorização das suas estruturas físicas, incluindo-se a construção de sete novas unidades escolares nos municípios de Feira de Santana, Ilhéus, Irecê, Jacobina, Jequié, Paulo Afonso e Seabra (o que fundamenta o estabelecimento de um recorte temporal para esta pesquisa, tendo como início o ano de 2009). Toda essa transformação estava ocorrendo como parte da 2ª etapa do processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Estas novas unidades escolares foram anunciadas pelo MEC, através da Portaria nº 4, cuja publicação saiu no Diário Oficial da União do dia 07/01/2009, a qual estabelecia a relação dos *campi* que passariam a compor cada um dos Institutos Federais. Naquela oportunidade, a estrutura do IFBA passou de nove para dezesseis *campi*. Ressalte-se que a 1ª etapa do processo de expansão já havia ocorrido desde 2006, com a então construção das

UNED de Camaçari, Porto Seguro, Santo Amaro e Simões Filho. Na época a instituição ainda era o CEFET-BA.

A tabela seguinte apresenta dados que corroboram com a tabela 4, ao demonstrar os resultados das diferenças entre os números de processos de remoção abertos por anos imediatamente subsequentes.

Tabela 5 - Demonstrativo da diferença entre o número de processos de remoção de servidores, por categoria funcional e por anos subsequentes, abertos no IFBA, entre 2008 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANOS SUBSEQUENTES				
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Docentes	28	19	20	-20	31
Técnico-administrativos	37	0	-9	-9	24
TOTAL	65	19	11	-29	55

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

A tabela 5 apresenta os dados da tabela 4 sob uma perspectiva diferente. Nela se visualiza apenas os dados correspondentes à diferença entre o número de processos abertos em um ano e o número de processos abertos no ano imediatamente subsequente. Esta tabela reforça os dados da tabela 4, destacando o ano de 2009 como período de maior demanda por remoção na instituição coincidindo com o momento em que a instituição passava por um processo de transformação que compreendia, além da mudança de institucionalidade, uma vigorosa expansão e interiorização das suas estruturas. Ou seja, este foi um momento de grande transformação a que se submetia a instituição, o que sugere a existência de uma relação entre o momento de expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Profissional e o aumento no número de pedidos de remoções no IFBA. Na tabela seguinte são apresentados dados complementares que ajudam a compreender melhor a ocorrência desse fenômeno.

Tabela 6 – Demonstrativo dos percentuais (%) correspondentes à diferença entre o número de processos de remoção de servidores, por categoria funcional e por anos subsequentes, abertos no IFBA, entre 2008 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	ANOS SUBSEQUENTES				
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Docentes	400%	54%	37%	-27%	57%
Técnico-administrativos	529%	0%	-20%	-26%	92%
TOTAL	464%	24%	11%	-27%	69%

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

A tabela 6 também segue a mesma linha de análise da tabela 5, todavia, a diferença é que ela apresenta os dados em números relativos. Nesta dimensão de análise o fenômeno fica ainda mais evidenciado, tendo o ano de 2009 como destaque em relação ao impacto no quantitativo de processos de remoção, e o ano de 2013 como amostra de que a demanda por remoções ainda permanece forte na instituição. Estes achados reforçam que o contexto de expansão verificado parece exigir do IFBA uma gestão mais planejada da sua força de trabalho para que possam ser contempladas estratégias de realocação de seus recursos humanos.

Além disso, ao longo da pesquisa observou-se nas práticas e nos procedimentos de gestão de pessoas, voltados para a movimentação de pessoal no IFBA, que a remoção e a redistribuição são mecanismos de realocação de servidores, foram dispositivos amplamente utilizados no IFBA, embora não constem como ações estratégicas em nenhum instrumento de planejamento da instituição.

Sobre o aumento significativo demonstrado nas tabelas apresentadas com o quantitativo de processos de realocação de recursos humanos, considerou-se importante também registrar, a partir da análise dos conteúdos e das vias de tramitação dos processos de remoção, as justificativas pelos quais esses processos foram abertos, assim como os argumentos utilizados pelos gestores envolvidos nos processos decisórios relativos à realocação de recursos humanos no IFBA

Assim, um dos entrevistados reforça o argumento desta pesquisa de que o fator condicionante desta intensa movimentação de servidores, verificada no âmbito do IFBA, é a expansão da rede federal de educação profissional, sobretudo dos Institutos Federais, observada a partir de 2009 em decorrência das políticas de educação do governo federal voltadas para o ensino profissionalizante. São nos termos abaixo transcritos que o entrevistado explica:

Esse fenômeno se verifica justamente devido a esse número grande de contratações e de ingressos na instituição, então com esse número elevado de pessoas na instituição é natural que a instituição absorva pessoas de todo e qualquer lugar, tanto do estado da Bahia, quando do país, do Brasil, então isso acaba gerando esse fenômeno dessa movimentação de pessoal, tanto interno, que no caso são as remoções, quanto externas, interinstituições, que são as redistribuições. Então, como houve um número grande, realmente, de pessoas que ingressaram no serviço público, devido a essa expansão, então é um fenômeno até de certo modo natural, por conta dessa grande pulverização de pessoas que por está entrando no serviço público e vindo das diversas partes do estado ou mesmo do país, essas pessoas precisam, querem retornar aos seus locais de origem, então isso acaba ocasionando, levando a essa movimentação intensa ocorrida de 2009 e acontecendo ainda hoje. (Entrevistado C, em 13.06.14).

Vale ressaltar, a título de uma conclusão preliminar desta pesquisa, que o cenário nacional, apontando para uma clara tendência de expansão dos institutos federais, não foi considerado pelo IFBA, como é possível inferir a partir da explicação dada pelo entrevistado, levando em conta que esta situação e seus possíveis desdobramentos não fossem incluídos no Plano de Desenvolvimento Institucional (2009-2013) do Instituto.

Ainda em relação aos processos de remoção, é necessário verificar se todos são realmente efetivados. Neste sentido, a tabela 7, a seguir, apresenta a situação de tais processos com o desdobramento dos dados da tabela 4.

Tabela 7 – Situação geral dos processos de remoção de servidores abertos no IFBA entre 2008 e 2013.

SITUAÇÃO DOS PROCESSOS	ANO						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Apensados	0	1	1	1	0	1	4
Arquivados	2	2	4	15	5	6	34
Efetivados	12	65	48	45	29	57	256
Em tramitação	0	1	14	8	7	32	62
Indeferidos	0	10	31	40	39	39	159
TOTAL	14	79	98	109	80	135	515

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

Os dados apresentados na tabela 7 demonstram que, dentre os 515 processos de remoção de servidores abertos na instituição, entre 2008 e 2013, 256 foram efetivados. Isto significa que praticamente a metade de todos os processos abertos foi concluída com a efetivação da remoção do servidor. O que corresponde a uma média de mais de 42 servidores removidos por ano, sem considerar que 62 desses processos ainda estavam em fase de tramitação até o final de 2013. Se dividirmos a média dos processos de remoção efetivados entre 2009 e 2013 (48,8 processos) pela quantidade correspondente ao ano de 2008 (12 processos), perceber-se-á que até o final de 2013 houve um aumento médio de aproximadamente 407% ao ano no número de remoções efetivadas, em relação a 2008. Estes dados comprovam a ocorrência de uma onda de remoções no IFBA, cujo início coincide com o momento de mudança de institucionalidade e de expansão das suas estruturas físicas.

Tabela 8 - Situação dos processos de remoção de servidores docentes abertos no IFBA entre 2009 e 2013.

SITUAÇÃO DOS PROCESSOS	ANO						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Apensados	0	0	1	0	0	1	2
Arquivados	1	1	1	7	3	2	15
Efetivados	6	28	27	29	22	38	150

Em tramitação	0	0	2	3	6	19	30
Indeferidos	0	6	23	35	23	25	112
TOTAL	7	35	54	74	54	85	309

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

A tabela 8 representa a situação dos processos de remoção abertos no IFBA entre 2009 e 2013, correspondentes aos servidores pertencentes exclusivamente à categoria dos docentes. Nela se observa que, aproximadamente, metade dos processos de remoção abertos entre 2008 e 2013 foram efetivados, sem considerar que 30 desses processos ainda estavam em fase de tramitação até o final de 2013. Se dividirmos a média dos processos de remoção efetivados entre 2009 e 2013 (28,8 processos) pela quantidade correspondente ao ano de 2008 (6 processos), perceber-se-á que até o final de 2013 houve um aumento médio de aproximadamente 480% ao ano no número de remoções efetivadas, em relação a 2008. Estes dados ratificam a necessidade de uma atenção especial à realocação de servidores pertencentes à categoria dos docentes, haja vista que a intensa movimentação desses profissionais no âmbito IFBA pode estar causando solução de continuidade em disciplinas e, conseqüentemente, prejuízos às turmas de alunos dos cursos que, em função da grande quantidade de transferências, ficam prejudicadas com a instabilidade nos quadros de professores.

Tabela 9 - Situação dos processos de remoção de servidores técnico-administrativos abertos no IFBA entre 2009 e 2013.

SITUAÇÃO DOS PROCESSOS	ANO						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Apensados	0	1	0	1	0	0	2
Arquivados	1	1	3	8	2	4	19
Efetivados	6	37	21	16	7	19	106
Em tramitação	0	1	12	5	1	13	32
Indeferidos	0	4	8	5	16	14	47
TOTAL	7	44	44	35	26	50	206

Fonte: Coordenação de Movimentação de Pessoal (2014)

A tabela 9, por sua vez, representa a situação dos processos de remoção abertos no IFBA, entre 2009 e 2013, correspondentes aos servidores pertencentes exclusivamente à categoria dos técnico-administrativos. Nela se observa que mais da metade dos processos de remoção abertos entre 2008 e 2013 foram efetivados, sem considerar que 32 desses processos ainda estavam em fase de tramitação até o final de 2013. Se dividirmos a média dos processos de remoção efetivados entre 2009 e 2013 (20 processos) pela quantidade correspondente ao

ano de 2008 (6 processos), perceber-se-á que até o final de 2013 houve um aumento médio de aproximadamente 333% ao ano no número de remoções efetivadas, em relação a 2008.

Vê-se que, no caso dos servidores técnico-administrativos, há uma procura um pouco menor por remoções do que dos docentes, todavia o percentual de aumento na média de processos abertos entre 2009 e 2013 também é bastante elevado em relação ao ano de 2008.

6.1 UM “OLHAR” SOBRE AS RAZÕES PARA OS PLEITOS E DECISÕES SOBRE REMOÇÃO DE SERVIDORES NO IFBA

Ao buscar identificar as justificativas das solicitações de remoção pelos servidores do IFBA, constata-se, ao analisar os conteúdos dos processos de remoção de servidores ocorridos durante o período de 2009 a 2013, que a grande maioria deles se enquadra nas modalidades de remoção a pedido, sobretudo naquela modalidade cuja decisão depende de critérios estabelecidos pela própria administração. Diante disto, pode-se concluir que a iniciativa da remoção no IFBA geralmente parte do próprio servidor interessado, cujos motivos vão desde o retorno à convivência familiar, a dificuldade de adaptação, até a falta de infraestrutura na localidade (saúde, transporte, etc.).

Observa-se também que o alto número de pedidos de remoção de servidores constatado a partir de 2009 é, sobretudo, no sentido do interior do estado para a capital. Além disso, através da observação participante, o pesquisador constatou que esta situação vinha gerando problemas tanto de ordem acadêmica, quanto de ordem administrativa para a instituição, pois não se conseguia compor, tampouco estabilizar os quadros funcionais dos recém-inaugurados *campi* do interior.

Questionado sobre os impactos desta intensa movimentação de pessoal no IFBA, ocorrida entre 2009 e 2013, um dos gestores da instituição expôs, claramente, a sua preocupação com relação às consequências de ordem acadêmicas:

[...] no que diz respeito a docentes, cria também impacto na continuidade do processo de ensino-aprendizagem. Começa-se uma disciplina com um professor, e depois passa pra outro, então o aluno precisa de um período de adaptação até se acostumar com aquele novo docente, então isso realmente é algo que tem gerado comentários negativos por parte de alguns alunos, e com razão, né? (Entrevistado B, em 10.06.14).

Sobre este aspecto o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia se manifestado, através do Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário, o qual recomenda, dentre outras, que a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) “adote, em conjunto com os Institutos Federais, medidas voltadas a promover a redução do déficit de docentes e técnicos de laboratório na Rede Federal de Educação Profissional, que contemplem: a) formulação de proposta a ser encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de instituir programa de incentivo à fixação de docentes em *campi* localizados em cidades com infraestrutura precária e distantes de grandes centros urbanos ou municípios polo; b) proposição de ato regulatório visando disciplinar os processos de remoção interna nos Institutos Federais”. Esta recomendação está fundamentada no relatório de auditoria operacional realizada nas ações da Rede Federal de Educação Profissional, cujos trabalhos foram conduzidos pela então Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), e de acordo com os resultados obtidos, concluiu-se que “O déficit de professores também pode ser explicado por problemas de fixação de professores em *campi* situados em cidades do interior com pouca infraestrutura e distantes de centros urbanos”.

Não resta dúvida que essa instabilidade é prejudicial aos interesses e à própria finalidade dos Institutos Federais. Esta situação levou a instituição a elaborar, no final de 2010, um regulamento estabelecendo os critérios para concessão de remoção, dentre os quais merece destaque o da impossibilidade de concessão de remoção a pedido, a critério da administração, para servidores que ainda estão cumprindo o estágio probatório na instituição.

Esta restrição deveu-se ao fato de que alguns pedidos de remoção estavam sendo feitos por servidores com poucos dias de empossados nos seus respectivos cargos, o que reforça a ideia de que a elaboração desse regulamento não decorreu de uma ação estrategicamente planejada, mas de uma demanda extemporânea da instituição, o que demonstra uma atuação reativa da gestão frente às questões administrativas, ou seja, a gestão do IFBA não foi capaz de prever, no PDI (2009-2013), que poderia haver um aumento na procura por remoção de servidores em função da expansão e interiorização da instituição.

Esses processos de remoção tramitam, inicialmente, na área de gestão de pessoas do IFBA, onde é realizada uma instrução contendo os dados funcionais do servidor e os aspectos legais e regulamentares envolvidos. Em seguida, o processo é encaminhado ao local de exercício do servidor para ciência e manifestação da chefia imediata e do gestor (reitor, pró-reitor ou diretor geral de *campus*) responsável pela unidade de origem.

Posteriormente, o processo segue à unidade de destino do servidor para ciência e manifestação do gestor daquela unidade. Por fim, ele retorna à área de gestão de pessoas para finalização e edição do ato de remoção. Na maioria dos casos analisados constata-se que a única exigência do gestor para liberação do seu servidor era uma contrapartida de outro servidor ocupante do mesmo cargo (se técnico-administrativo) ou que fosse da mesma área de conhecimento (se docente). Enquanto que, para receber o servidor, geralmente o gestor leva em consideração apenas a necessidade da sua unidade em relação às atribuições relacionadas ao cargo do servidor demandante ou, conforme o caso, à sua área de conhecimento.

Não foram identificados, em nenhum desses processos analisados, registros de manifestações dos gestores, inclusive da área de gestão de pessoas, que demonstrassem alguma preocupação com o equilíbrio entre a demanda institucional e os conhecimentos, habilidades e atitudes profissionais do servidor, ou seja, não se pratica a gestão por competência no IFBA. Este achado contraria o que a literatura sobre gestão de pessoas no âmbito das organizações contemporâneas, inclusive os documentos normativos da política de Educação no Brasil, quando advertem as instituições de ensino a 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. Por outro lado, há também um consenso, em relação ao que defende LONGO (2007), de que o diferencial da gestão contemporânea de recursos humanos está na sua capacidade de atrair, reter e motivar o talento.

Constatou-se também que aqueles processos enquadrados na modalidade de remoção de ofício, no interesse da administração, seguem a mesma rotina de tramitação dos processos enquadrados na modalidade de remoção a pedido, a critério da administração. E isso ocorre porque, em geral, o pedido de remoção de servidor parte de um gestor que apresenta um suposto interesse no perfil de profissional do servidor, entretanto, a demonstração de interesse de um gestor, por si só, não corresponde ao interesse da administração como um todo, haja vista que para caracterizar o interesse da administração no IFBA se faz necessário que o outro gestor (responsável pela unidade de origem do servidor requisitado) concorde com a remoção, por este motivo a tramitação é comum nestas duas modalidades de remoção.

Já nos casos de remoções em virtude de processo seletivo não há necessidade de manifestação dos gestores envolvidos, haja vista que esta modalidade de remoção independe do interesse da administração, ou seja, é um direito que o servidor adquire a partir do momento que é selecionado. No entanto, a programação de um processo seletivo para

remoção de servidores em uma instituição deve, necessariamente, ser precedida de um planejamento estratégico, sendo este o momento em que os gestores das unidades envolvidas apresentam as suas demandas de pessoal. É com base nessas demandas que se estabelecem os critérios de seleção que efetivamente atendem às necessidades estratégicas da instituição.

Diante disto, considerando o modelo de tramitação de processos de remoção adotado pelo IFBA e a maneira como se dá o processo decisório na instituição, entende-se que a gestão de pessoas no IFBA é uma mera condutora dos processos afetos à sua área, pois não vem exercendo o poder para decidir sobre assuntos considerados estratégicos para a instituição, até mesmo sobre aqueles diretamente relacionados à própria área de pessoal.

Assim, é possível concluir que a gestão de pessoas no IFBA não vem sendo assumida como estratégica para o Instituto, o que explica a inexistência de estratégias para realocação de recursos humanos nos instrumentos de planejamento da instituição.

6.2 OS PROCESSOS DE REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS OCUPADOS

Os processos de redistribuição de cargos ocorrem, via de regra, entre dois órgãos ou entidades vinculados a um mesmo Ministério, e cuja finalidade é ajustar a lotação e a força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade. Ressalta-se que o instituto da redistribuição deve, necessariamente, atender ao interesse da administração, conforme preceitua a Lei nº 8.112/90. Entretanto, na visão de Marconi (2003, p. 6),

A estratégia de redistribuição de servidores é utilizada em larga escala quando ocorre a extinção de uma instituição, sendo em geral respeitada a localização geográfica do servidor, isto é, dificilmente há movimentação de servidores para outras regiões, o que termina restringindo esse processo mas em compensação não causa maiores transtornos à vida pessoal dos funcionários (MARCONI, 2003, p. 6).

Para efeito desta pesquisa, foram analisados apenas os processos de redistribuição de cargos ocupados por servidores que entraram ou saíram do IFBA entre 2009 e 2013. A justificativa para se analisar somente as redistribuições que envolveram cargos ocupados por servidores se dá em razão de o objeto de estudo desta pesquisa focar as realocações de recursos humanos no IFBA, o que não ocorre quando a redistribuição envolve apenas cargos vagos.

A tabela 10 abaixo representa a movimentação de cargos ocupados por servidores que, através do mecanismo da redistribuição, entraram ou saíram da estrutura de cargos do IFBA. Vê-se que entraram ou saíram do IFBA, entre 2009 e 2013, 170 cargos ocupados, dentre os quais 87 entraram e 83 saíram. Os dados apresentados nesta tabela demonstram que o fluxo de saídas foi maior entre os cargos ocupados por servidores pertencentes à categoria docente, ao passo em que o fluxo de entrada foi maior entre cargos ocupados por servidores pertencentes à categoria técnico-administrativos.

Tabela 10 - Quantitativo de cargos ocupados, por categoria funcional e tipo de movimentação, redistribuídos no âmbito do IFBA entre 2009 e 2013.

CATEGORIA FUNCIONAL	MOVIMENTAÇÃO	ANO					TOTAL
		2009	2010	2011	2012	2013	
Docentes	Entradas	1	15	8	3	10	37
	Saídas	14	10	12	12	10	58
Técnicos	Entradas	1	6	14	7	22	50
	Saídas	0	6	12	3	4	25
TOTAL		16	37	46	25	46	170

Fonte: Diário Oficial da União

Embora a redistribuição seja um mecanismo de remanejamento de cargo (esteja ele ocupado ou não) para fins de ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade, verifica-se que este tem sido frequentemente utilizado no IFBA para transferir servidores de uma instituição para outra. Porém, não foi possível verificar se essas redistribuições ocorreram como consequência de uma ação estrategicamente planejada pela instituição, já que não há previsão de ações estratégicas de realocação de recursos humanos em nenhum dos documentos de planejamento institucional consultados.

Assim, ao analisar os processos de redistribuição mencionados, observou-se que eles são iniciados quando uma instituição formaliza o seu interesse num determinado cargo (em geral ocupado) pertencente à outra instituição. A formalização do pedido ocorre através do encaminhamento de um documento oficial, no qual a autoridade máxima da instituição demandante solicita à instituição demandada a redistribuição de um determinado cargo ocupado, oferecendo outro cargo idêntico, geralmente vago, como contrapartida.

Essa prática demonstra que o interesse da instituição demandante, na verdade, não está no cargo em si, mas no servidor dele ocupante, caso contrário não se justificaria uma troca entre cargos vagos idênticos. O pedido, então, é direcionado à autoridade máxima da

instituição demandada (na qual o cargo ocupado está lotado) que, por sua vez, encaminha ao seu setor de recursos humanos onde é providenciada a abertura do processo e a sua devida instrução.

Em seguida, o processo é encaminhado para manifestação do gestor responsável pela unidade organizacional (o *campus*, por exemplo) onde o servidor ocupante do cargo pleiteado exerce suas funções. Por fim, o processo retorna ao gestor máximo da instituição demandada para proferir a sua decisão. Concluída a fase de tramitação e, quando autorizada a redistribuição do cargo pela autoridade máxima da instituição demandada, o processo é encaminhado ao MEC para a adoção das providências necessárias à efetivação da transação e a publicação do ato no Diário Oficial da União.

Foi observado que algumas instituições adotam rotinas distintas para a tramitação dos processos de redistribuição de cargos, portanto não existe um padrão de procedimentos entre elas. Verificou-se também que as redistribuições efetivadas se caracterizavam mais por ter atendido ao interesse dos servidores ocupantes desses cargos redistribuídos do que das próprias instituições envolvidas, como prevê a legislação vigente. Isso porque, na maioria dos processos efetivados, e que foram analisados, se constatou a presença de pedidos formais de redistribuição feitos pelos próprios servidores interessados em sair ou em entrar no IFBA, o que, a princípio, vai de encontro ao que determina a Lei, pois um dos critérios estabelecidos para efetivação da redistribuição é que deve prevalecer o interesse da administração e não do servidor.

Entretanto, não se pode julgar ilegal a simples manifestação de interesse de um servidor em ser transferido de uma instituição para outra, haja vista que, em geral, se trata apenas de um pedido e não de uma exigência. O problema aparece a partir do momento em que os gestores responsáveis acatam esses pedidos por mera complacência ou simplesmente porque, por um acaso, existe vaga disponível na instituição em cargo semelhante ao do servidor solicitante, sem sequer levar em consideração se as competências individuais, assim como o histórico profissional do servidor solicitante são realmente interessantes à instituição, ou seja, quando os pedidos são acatados sem qualquer fundamentação estratégica.

Perguntados sobre as razões que mais prevalecem para concessão de remoções de servidores e redistribuições de cargos ocupados ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013, alguns dos entrevistados responderam da seguinte maneira:

O que acaba prevalecendo, pra responder a pergunta de pronto, acaba sendo mesmo questões de ordem pessoal dos servidores, e que acaba encontrando guarida na flexibilidade de alguns gestores. Então, muitas vezes essa movimentação, essas remoções ou mesmo redistribuições, elas acabam, o interesse pessoal acaba se sobrepondo às questões de ordem legal. (Entrevistado C, em 13.06.14).

Como eu falei, a razão é estritamente pessoal. E aí, tem situações onde, inclusive, o irmão é coordenador de um curso e que pede a redistribuição da irmã de uma outra instituição [...] (Entrevistado D, em 09.06.14).

Como eu falei inicialmente, as razões elas nascem, principalmente, de caráter pessoal [...] então essas demandas normalmente são de natureza particular. (Entrevistado E, em 12.06.14).

Estes depoimentos evidenciam que ainda prevalecem no IFBA práticas informais e casuísticas de gestão de pessoas, ou seja, não orientadas com base em objetivos institucionais acordados e transparentes. Além disto, denunciam a existência de práticas patrimonialistas no âmbito da instituição.

Através da análise do conteúdo dos processos de redistribuição - dos quais o IFBA foi parte interessada - constatou-se a inexistência de manifestações de preocupação, por parte dos gestores envolvidos, quanto às competências requeridas dos servidores interessados em serem transferidos para o IFBA, ou com a perda de talentos em função da saída de servidores do IFBA para outras instituições, assim como não foram identificadas manifestações que demonstrassem qualquer tipo de cautela quanto aos custos gerados em função da efetivação da transação (ajuda de custo, transporte e mudança do servidor redistribuído). Neste particular, os achados desta pesquisa apontam para um certo descaso de alguns gestores para com a coisa pública.

Esta situação foi expressa por um dos gestores da instituição ao ser questionado sobre os impactos da intensa movimentação de pessoal no IFBA:

Primeiro tem o impacto financeiro, né? Que a pessoa quando se desloca no interesse da administração, então a administração fica obrigada a pagar os encargos financeiros associados a essa movimentação [...] (Entrevistado B, em 10.06.14).

Revelando que, embora haja consciência dos custos gerados por uma transação de redistribuição de cargo ocupado ou remoção de servidores, em que prevaleça o interesse da administração, os gestores não manifestam esta preocupação formalmente nos processos.

Os achados desta pesquisa confirmam, portanto, seu pressuposto de que no período estudado o processo de realocação de recursos humanos no IFBA ocorreram de forma aleatória, muitas vezes sem considerar as competências individuais e profissionais dos servidores, as competências organizacionais, assim como, o número de servidores realmente

necessário a cada unidade administrativa da instituição, ou seja, sem um planejamento da sua força de trabalho, mesmo diante de um contexto de expansão e da previsão de ampliação do seu quadro de pessoal efetivo, o IFBA não desencadeou um processo de planejamento que contemplasse ações estratégicas de gestão de pessoas voltadas para a realocação dos seus recursos humanos.

Desse modo, os achados desta pesquisa reforçam concepções de autores que estudam a gestão estratégica de pessoas no contexto da administração pública, de que a gestão de pessoas nas instituições públicas ainda não faz parte do nível estratégico da organização, ao configurar-se como um setor que apenas operacionaliza decisões tomadas em outros níveis da instituição e muitas delas sem observar critérios e diretrizes previstos pelas normativas que orientam a movimentação de servidores públicos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade moderna apresenta um contexto bastante dinâmico, pois se encontra em permanente transformação, em parte devido à globalização e ao desenvolvimento tecnológico, mas também ao crescente aumento da complexidade das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Esta nova e complexa sociedade, conectada às novas tecnologias da informação e comunicação, demanda cada vez mais qualidade na prestação dos serviços públicos, e isto requer um aparelho de Estado devidamente estruturado e eficiente, com um quadro de servidores públicos adequadamente qualificados e capacitados para o exercício da função pública.

No Brasil, as instituições públicas ainda resistem em adotar um modelo de gestão pautada nos resultados, e isto ocorre muitas vezes em função da herança cultural do brasileiro, que vem desde o período colonial e persiste até os dias atuais, cujo principal traço característico é a relação estabelecida com o bem público como se privado fosse, ou como se não fosse de ninguém. Diante disto, fica possível concluir que a adoção de uma gestão estratégica de pessoas na administração pública brasileira tem sido uma tarefa bastante árdua, sobretudo se considerarmos que os gestores ainda encontram ou têm muitas dificuldades em planejar estrategicamente e em adotar mecanismos de controle do desempenho e dos resultados.

Este trabalho atingiu o seu objetivo de analisar o processo de realocação de recursos humanos no IFBA durante o período de 2009 a 2013, buscando responder como o IFBA tem procedido para realocar seus recursos humanos, tendo em vista o contexto de expansão e interiorização da rede federal de educação profissional. Contudo, algumas situações de ordem operacional, a exemplo da falta de organização dos arquivos e de um mecanismo de controle de tramitação dos processos, além da indisponibilidade de alguns documentos institucionais, embora tenham atrasado a execução da pesquisa ou dificultado a coleta de dados, agregaram mais evidências sobre o insuficiente planejamento da instituição o que traz reflexos em sua forma de organização.

A pesquisa se concentrou em quatro fontes de dados principais: a legislação vigente, os documentos institucionais, os processos administrativos de realocação de servidores e as entrevistas com gestores e servidores envolvidos. O objetivo de proceder à pesquisa da legislação vigente foi o de identificar eventuais políticas ou diretrizes nacionais de gestão de

peças que orientassem ou respaldassem a elaboração de um planejamento estratégico da área de gestão de pessoas dos próprios Institutos Federais. Com os resultados obtidos através da análise da legislação, constatou-se a existência de uma vasta legislação que trata do assunto. Constatou-se também que a gestão de pessoas do IFBA ocupa um espaço secundário em relação ao nível estratégico da organização.

Quanto à fonte de documentos institucionais, a intenção foi a de verificar a existência de documentos oficiais, elaborados pelo próprio IFBA e fundamentados na legislação vigente e nas políticas e diretrizes nacionais, que contemplassem alguma política, diretriz ou ação estratégica interna, voltada para a gestão de pessoas, que previssem o aumento do quadro de pessoal e a necessidade de realocação de seus recursos humanos em função da expansão da rede federal de educação profissional. Com os resultados obtidos, ficou constatado que os documentos de planejamentos institucionais não contemplaram políticas, diretrizes ou estratégias de gestão de pessoas que previssem o aumento do quadro de pessoal e nem a necessidade de realocação de seus recursos humanos em função da expansão da rede. Este achado converge com o pressuposto desta pesquisa de que mesmo diante de um contexto de expansão e da previsão de ampliação do seu quadro de pessoal efetivo, o planejamento estratégico da instituição, correspondente ao quinquênio 2009-2013, não contemplou políticas e/ou ações estratégicas de gestão de pessoas voltadas para a realocação dos seus recursos humanos.

Quanto aos processos de realocação de servidores, buscou-se computar os processos administrativos e analisar os seus conteúdos no sentido de identificar a relação entre a expansão da rede federal de educação profissional e o aumento no número de pedidos de remoções e redistribuições, além dos motivos e as justificativas apresentadas para concessão, ou não, dos pedidos de realocação. Constatou-se um aumento significativo no número de pedidos de remoção de servidores e de redistribuição de cargos ocupados, ocorridos a partir de 2009, coincidindo com o momento de mudança de institucionalidade e a expansão às quais estava submetido o IFBA, o que sugere uma relação de causa e efeito. Chama atenção que esses pedidos, em geral, partiram dos próprios servidores interessados na realocação.

Observa-se também que as realocações ocorreram de forma aleatória, por mera combinação entre existência de vaga e interesse do servidor, sem que fossem levadas em consideração as competências individuais e profissionais do servidor, as competências organizacionais, assim como, o número de servidores realmente necessários a cada unidade administrativa da instituição, ou seja, as realocações ocorreram sem nenhum controle

estratégico da instituição, privilegiando apenas o fato de os servidores residirem nas localidades de destino. Logo, atenderam a interesses pessoais e não institucionais. Isto também corrobora como pressuposto de que os documentos de planejamento do IFBA não previram o aumento do quadro de pessoal e a necessidade de realocação de seus recursos humanos em função da expansão da rede, contemplando possíveis critérios que pudessem orientar a movimentação de pessoal possível de ocorrer em função desta expansão.

A escolha pela realização de entrevistas semiabertas com gestores e com os servidores envolvidos na operacionalização dos processos de realocação de recursos humanos do IFBA se deu em função da necessidade de comparar os resultados obtidos através dos documentos institucionais e dos processos de realocação de servidores, com a percepção dos entrevistados, no sentido de confirmar, ou não, os resultados da pesquisa. As entrevistas, por sua vez, ratificaram os resultados obtidos com os documentos institucionais e com os processos de realocação de servidores. Outra constatação importante observada através das entrevistas é de que o excesso de realocação vem causando instabilidade nos quadros de professores dos *campi*, acarretando descontinuidade das atividades acadêmicas e sérios prejuízos aos alunos.

Diante disto, conclui-se que a gestão de pessoas do IFBA não utiliza o planejamento da sua força de trabalho, como instrumento de gestão, levando com que os processos de realocação de seus servidores ocorram de forma aleatória, sem observar os objetivos institucionais e organizacionais. Em outras palavras, a área responsável pelos recursos humanos do IFBA é mera condutora de processos administrativos, e, numa perspectiva comparativa, é possível inferir que a gestão de pessoas do IFBA não alcança o mesmo patamar de importância estratégica que as outras áreas da instituição.

Não resta dúvida que, tanto a remoção de servidores, quanto a redistribuição de cargos são mecanismos disponíveis para o uso estratégico dos gestores responsáveis pelo setor de pessoas, haja vista que são fundamentais para a reorganização da força de trabalho nas instituições públicas federais. Entretanto, o seu uso estratégico depende diretamente de um planejamento institucional adequado, além do empenho, da competência e do grau de envolvimento dos gestores e dos próprios servidores, na sua implementação.

Neste sentido, espera-se que os resultados desta pesquisa possam sensibilizar os gestores do IFBA para a necessidade de se criar uma cultura organizacional voltada para a realização do planejamento como instrumento para a gestão estratégica de pessoas, de forma contínua e permanente, atrelado às demandas institucionais, e, com isto assumindo a

importância estratégica dos seus trabalhadores na consecução das metas e objetivos institucionais.

Acredita-se também que esta pesquisa possa contribuir para ampliar a discussão acerca da temática da gestão estratégica de pessoas nos Institutos Federais, com vistas a proporcionar uma melhoria contínua na qualidade dos serviços prestados à sociedade, sobretudo porque não foram identificados outros trabalhos acadêmicos cuja abordagem envolva realocação de servidores e o planejamento da força de trabalho no âmbito dos Institutos Federais.

Este estudo apresenta como limitação a ausência de comparação entre o número de vagas (ampliação) abertas aos discentes e a relação entre estas e o número de *campi*, de docentes e de técnicos do IFBA. Outra limitação é a ausência de identificação de fatores que justifiquem a maior demanda por realocações de servidores docentes.

Por fim, sugere-se, como complementação deste trabalho, uma pesquisa específica sobre a primeira etapa da expansão, iniciada em 2006, para verificar se também houve crescimento na demanda por realocações de servidores e comparar com os resultados obtidos nesta pesquisa para confirmar a existência de correlação entre a expansão da instituição e o aumento do número de realocações de servidores. Também carecem de investigação os motivos pelos quais os Institutos Federais não vêm conseguindo fixar seus servidores nas suas unidades do interior, e os impactos que esta intensa movimentação de servidores pode estar causando ao seu principal alvo, os alunos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, pp. 173-199.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**, Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-71.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário**. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces;jsessionid=300BCCB0109ED3276C58B66EF1C44E37>>. Acessado em: 20/02/2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 07/08/2013.

_____. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acessado em: 12/10/2013.

_____. Decreto nº 2.406, de 27 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2406.htm>. Acessado em: 09/09/2013.

_____. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acessado em: 12/10/2013.

_____. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acessado em: 09/09/2013.

_____. Decreto-Lei n. 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30374&tipoDocumento=D EL&tipoTexto=PUB>>. Acessado em 16.05.2014.

_____ Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1930-1949/L0378.htm>. Acessado em 16.05.2014.

_____ Lei nº. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 59. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3552.htm>. Acessado em: 16/05/2014.

_____ Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6545.htm>. Acessado em 16.05.2014.

_____ Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1990 e republicado em 18. Mar. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8112cons.htm>. Acessado em: 02/09/2013.

_____ Lei nº. 8.711, de 28 de setembro de 1993. Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 1993 e o retificado 1 out. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8711.htm>. Acessado em: 02/09/2013.

_____ Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8948.htm>. Acessado em: 09/09/2013.

_____ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23. Dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm>. Acessado em: 12/10/2013.

_____ Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 05 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9527.htm>. Acessado em: 02/09/2013.

_____ Lei nº. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acessado em: 05/06/2013.

_____ Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8. Nov. 2005. Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm>. Acessado em: 02/09/2013.

_____ Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acessado em: 03/10/2013.

_____ Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008. Cria cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação destinados a instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17. jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11740.htm>. Acessado em: 21/02/2013.

_____ Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992,

a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23. set. 2008, retificado em 2 out. de 2008 e 31. Out. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111784.htm>. Acessado em: 13/08/2013.

_____ Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/111892.htm>. Acessado em: 13/08/2013.

_____ Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino; altera as Leis nºs 8.168, de 16 de janeiro de 1991, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga as Leis nºs 5.490, de 3 de setembro de 1968, e 5.758, de 3 de dezembro de 1971, e os Decretos-Leis nºs 245, de 28 de fevereiro de 1967, 419, de 10 de janeiro de 1969, e 530, de 15 de abril de 1969; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. Jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm>. Acessado em: 03/01/2014.

_____ Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm>. Acessado em: 03/01/2014.

_____ Ministério da Educação. **Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/Form_PDI.htm>. Acessado em 23/04/2014.

_____ Ministério da Educação. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841>. Acessado em: 15/04/2014.

____ Ministério da Educação. Portaria nº 4, de 06/01/2009, publicada no **Diário Oficial da União** nº 4, Seção 1, p. 130-131, de 07/01/2009.

____ Ministério da Educação. Portaria nº 994, de 07/10/2013, publicada no **Diário Oficial da União** nº 195, Seção 1, p. 11-13, de 08/10/2013.

____ Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório de Avaliação do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica**. Brasília. 2007.

____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Rumos do planejamento da força de trabalho na administração pública federal**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/121005_seminario-rumos_plan.pdf>. Acessado em 16/04/2014.

____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Secretaria de Recursos Humanos. **Política Nacional de Gestão de Pessoas no Governo Lula: uma construção negociada e inovadora**. Fórum do Planalto. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/apresent_sm.pdf>. Acessado em: 15/04/2014.

____ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2009-2013)**. Disponível em: <http://www.portal.ifba.edu.br/component/option,com_phocadownload/Itemid,196/id,13/view,category/>>. Acessado em: 19/09/2013.

____ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Projeto Pedagógico Institucional**. Disponível em: <http://www.portal.ifba.edu.br/component/option,com_phocadownload/Itemid,196/id,13/view,category/>>. Acessado em: 19/09/2013.

____ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. Resolução CONSUP Nº 26, de 27/06/2013. **Regimento Geral**. Disponível em: <http://www.portal.ifba.edu.br/component/option,com_phocadownload/Itemid,196/id,13/view,category/>>. Acessado em: 15/02/2014.

____ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. Resolução CONSUP Nº 77, de 01/11/2011. **Regulamento para remoção de servidores**. Disponível em: <http://www.portal.ifba.edu.br/component/option,com_phocadownload/Itemid,528/id,94/view,category/>>. Acessado em: 15/02/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acessado em: 25/10/14.

____ Estratégia e estrutura para um estado novo. Revista do Servidor Público. Brasília 48 (1): 5-25 Jan/Abr 1997.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Brasília: CAPES. 2009.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GARCIA, Érica da Costa; JUNQUILHO, Gelson Silva; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. Ação gerencial no serviço público brasileiro: o hibridismo das práticas cotidianas. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2010

GEMELLI, Inês Maria Picoli; FILIPPIM, Eliane Salette. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Unoeste, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez. 2010.

GODOY, Arilda Schimidt. Estudo de caso qualitativo. In. SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO; Rodrigo. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Análise**. FACE. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, Jan./Jun. 2010.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MALIK, Ana Maria, BRAGA Júnior, David, BRAGA, Gerson Douglas, SILVA, José Carlos da, AMORIN, Júlio César Macedo. Gestão de Recursos Humanos. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. **Série Saúde & Cidadania**. São Paulo, v. 9, 1998.

MARCONI, Nelson. **Diagnóstico do sistema de serviço civil do governo federal no Brasil**. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 oct. 2003, Panamá. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047409.pdf>>. Acessado em: 25/11/13.

_____ Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In. LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. 1 ed. São Paulo: FUNDAP, 2005.

OLIVEIRA, Clarisse Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Servidor Público**. Brasília 58 (3): 269-302 Jul/Set 2007.

PACHECO, Eliezer. Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. In. _____ (Org.). **Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília: Moderna, 2011, p. 13-32.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In. **Organização & Sociedade**. Salvador: v. 5, n. 12, p. 59-79, mai/ago. 1998.

REZENDE, Flávio Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v.17, n.50. p. 123-184, Out./2002.

_____. Gestão das políticas de recursos humanos nos governos estaduais brasileiros. **Relatório Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Nov./2007. Disponível em: <www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-137_por.pdf>. Acessado em: 02/05/2014.

RICHARDS, Sue. A flexibilidade na gestão de pessoal: algumas comparações entre o setor público e o setor privado. In. OCDE. Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública. **Cadernos ENAP**, 16. Brasília: ENAP, 1998. 158 p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>> Acessado em: 15/10/2013.

RIVERA, F. J. **Análise estratégica em saúde e gestão pela escuta**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. 2003.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão estratégica de pessoas: bases para concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In. PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Maria Reis de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP. 2010. c. 1, p. 11-28.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Servidor Público**. Brasília 60 (3): 241-250 Jul/Set 2009.

TEIXEIRA; G. M.; SILVEIRA A.C.; BASTOS NETO, C. P. S.; OLIVEIRA, G. A. **Gestão Estratégica de Pessoas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

TELLES, Christiane; ASAZU, Claudia. A difícil arte de gerir pessoas. **Revista do Servidor Público**. Brasília 56 (3): 341-347 Jul/Set 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Trad. de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4 ed. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista I

ENTREVISTADO:

CARGO:

DATA:

HORÁRIO:

LOCAL:

A instituição vem passando por um processo de expansão de suas estruturas físicas e organizacionais, sobretudo a partir de 2009, e isso vem implicando num aumento significativo do seu quadro de pessoal.

1. Em sua opinião, os documentos de planejamentos institucionais produzidos pelo IFBA, entre 2009 e 2013, contemplaram ou previram a expansão do seu quadro de pessoal? Poderia citar algum desses documentos?
2. O senhor considera que o IFBA planeja, de forma sistemática, as necessidades relativas à sua força de trabalho?
3. Existem critérios previamente definidos para orientar a realocação de recursos humanos no âmbito do IFBA? Saberia me dizer quais são esses critérios?
4. Em um levantamento prévio, observei que houve um número significativo de remoções de servidores e de redistribuições de cargos ocupados ocorridos no âmbito do IFBA desde 2009. A que o senhor atribui este fenômeno?
5. Qual a sua opinião sobre o impacto desta intensa movimentação de pessoal para o IFBA?
6. Com base na sua experiência ao longo desse período de expansão do IFBA, o senhor considera que as autorizações de remoções de servidores e redistribuições de cargos ocupados obedeceram aos critérios previamente estabelecidos?
7. Em sua opinião, o IFBA faz gestão estratégica de pessoas?
8. O senhor gostaria de acrescentar mais alguma informação que entenda ser relevante para esta pesquisa?

APÊNDICE B -Roteiro de Entrevista II

ENTREVISTADO:

CARGO:

DATA:

HORÁRIO:

LOCAL:

A instituição vem passando por um processo de expansão de suas estruturas físicas e organizacionais, sobretudo a partir de 2009, e isso vem implicando num aumento significativo do seu quadro de pessoal.

1. Em um levantamento prévio, observei que houve um número significativo de remoções de servidores e de redistribuições de cargos ocupados, ocorridos no âmbito do IFBA desde 2009. Qual a sua avaliação em relação a este fenômeno?
2. Pela sua experiência com processos de remoções de servidores e redistribuições de cargos ocupados ocorridos no IFBA entre 2009 e 2013, quais as razões que mais prevalecem para concessão desses pedidos?
3. O senhor considera que os processos de realocação de recursos humanos são analisados com base em critérios claros e formalmente previstos em documentos legais e/ou institucionais?
4. Em sua opinião, esta intensa movimentação de pessoal no IFBA traz benefícios ou malefícios para a instituição? Quais?
5. Em sua opinião, o IFBA faz gestão estratégica de pessoas?
6. Gostaria de acrescentar mais alguma informação que entenda ser relevante para esta pesquisa?