

Adélia Gomes Teixeira Bahia

**O APOIO JURÍDICO PARA A TOMADA DE DECISÃO NA
GESTÃO DE PESSOAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOB A ÓTICA DOS GESTORES**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração
Universitária da Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do
título de Mestre em Administração
Universitária
Orientadora: Prof. Dra. Carla Cristina
Dutra Búrigo

Florianópolis
2019

Bahia, Adélia Gomes Teixeira

O apoio jurídico para a tomada de decisão na gestão de pessoas das universidades federais : desafios e perspectivas sob a ótica dos gestores / Adélia Gomes Teixeira Bahia ; orientadora, Carla Cristina Dutra Búrigo, 2019.

161 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2. Apoio Jurídico. 3. Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal. 4. Política Pública de Pessoal. I. Búrigo, Carla Cristina Dutra. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Adélia Gomes Teixeira Bahia

**O APOIO JURÍDICO PARA A TOMADA DE DECISÃO NA
GESTÃO DE PESSOAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOB A ÓTICA DOS GESTORES**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração Universitária e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 18 de abril de 2019.

Prof. Cláudio José Amante, Dr.
Coordenador do Curso em exercício

Banca Examinadora:

Prof.^a Carla Cristina Dutra Burigo, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Cláudio José Amante, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. José Isaac Pilati, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

À Deus, minha rocha inabalável, por me
carregar em seus braços nos momentos em
que as forças se esvaíam.

À minha mãe, Zilda Gomes e meu pai,
Arife Teixeira, pelo amor expressado por
meio da oportunidade de existir.

Àqueles que me completam: Márcio
Bahia, pelo apoio incondicional sempre e
Victor Bahia, por representar a força que
me manteve de pé.

AGRADECIMENTOS

Durante esta caminhada ouvi muitos amigos e colegas dizerem que essa parte da escrita é a mais fácil, concordo. Primeiro, porque a gratidão é a expressão da memória do coração, depois, porque fica fácil externalizar essa gratidão quando se é verdadeiramente agradecido. Assim, deixo aqui a minha gratidão a todos que compartilharam comigo essa jornada e que, de alguma forma, contribuíram para que eu pudesse concluí-la.

Gratidão Senhor Deus, que por meio do seu filho Jesus Cristo demonstrou o seu amor e não desistiu de mim, mesmo em meus momentos de fraqueza e infidelidade. Gratidão pela fidelidade, bondade e misericórdia. Tu conheces e sondas meu coração e sabes que a minha gratidão por ti não tem fim. A ti Senhor, toda a minha gratidão!

Márcio Bahia, amado e querido esposo. Meu amigo e companheiro de longa jornada. Idealizador de tantos projetos em minha vida, esse foi mais um deles. Gratidão por tudo, especialmente por aceitar que a saudade fosse nossa companheira quase que inseparável no decorrer dessa caminhada, onde choramos, sorrimos, brincamos, lamentamos, crescemos e aprendemos que a vida é um presente e como tal devemos tratá-la. És meu exemplo de garra e perseverança.

Victor Gabriel, amor maior nesse mundo não há. Meu filho amado que desde tão jovem compreendeu minhas ausências, mesmo estando tão perto. Obrigada querido filho, por suportar a solidão de tantas horas sem nada reclamar. Fomos só nós dois, mas, foi um aprendizado. Como mãe e filho, conhecemos um amor genuíno que seguirá guardado em nossos corações. És minha força e coragem.

À minha mãe, Zilda Gomes, meu exemplo de mulher, de força, garra, coragem e humildade. Gratidão por nos ensinar que as lutas passam e as conquistas são eternas. Gratidão por compreender minha ausência para tão longe e, junto do seu esposo Miguel, cuidar do Márcio com tanto carinho durante a árdua jornada. Sempre lhe serei grata.

Ao meu pai Arife Teixeira, por me amar, mas mesmo assim me deixar partir tão jovem, porque sabia que era necessário. Gratidão paizinho por tudo, especialmente porque sem o caminho no qual me guiaste, jamais seguiria nessa jornada.

À querida e especial professora Carla Burigo, pela acolhida e apoio num momento tão delicado durante o mestrado, porém difícil para todos no PPGAU. Mesmo em meio às turbulências, sempre tão amável e certa de que tudo daria certo, me guiou com muita maestria e firmeza. Minha eterna gratidão professora Carla, por confiar e acreditar em mim,

pois sem saber muito a meu respeito, me acolheu. O talento na arte de ensinar é seu companheiro inseparável.

À todos os meus irmãos, pelo amor e confiança em mim. Em especial, à minha amada irmã Arely, amiga fiel de todas as horas (o filho chorando do lado e ela falando comigo do outro, rsrs). Obrigada maninha por compartilhar comigo os bons e os maus momentos de todas as jornadas de minha vida. Por suas palavras que me fortaleceram, que me fizeram acreditar que tudo daria certo nos momentos em que nem eu mesma acreditava. Obrigada por dizer tantas vezes “Deus é contigo”. E minha amada irmã Adelacy, por todo carinho dedicado a mim e a minha família, por sua bondade e companheirismo, por sempre nos receber com tanta alegria. Vocês são minha força para seguir. A vocês, minha eterna gratidão por tudo.

À minha amiga Ialle Gurgel. Amiga de tantas jornadas, tantas histórias, tão distante e tantas horas ao telefone compartilhando nossas dores e angústias, eu do mestrado e ela do doutorado. À você minha amiga, meu muito obrigada por me ouvir e por acreditar em mim, por confiar a mim suas dores mais profundas. Carrego você no coração como uma irmã querida.

Aos meus queridos mestres de todas as disciplinas do PPGAU com os quais tive o prazer de conviver e adquirir tanto conhecimento. Uns conheci mais, outros menos, porém, cada um, um aprendizado. Sem vocês, esse trabalho jamais seria possível: Alessandra Linhares, Rafael Moré, Pedro Melo, Gilberto Moritz, Andressa Pacheco, Marcos Daumal, Marilda Todescat e Kelly Tosta. Muito obrigada.

Aos colegas da turma do PPGAU 2017, com os quais compartilhei bons e agradáveis momentos durante o mestrado. Juntos aprendemos, crescemos, sorrimos, reclamamos, brincamos, comemos, nos fortalecemos uns com os outros, uns conquistei como amigos, outros como colegas, mas, cada um com seu jeito especial e único de ser. Valeu mesmo. Sentirei saudades!

Agradeço aos queridos amigos Ana Carla, Bernadete e Adriano, cada um do seu modo de ser, foram companheiros presentes ao longo do caminho. Obrigada pela acolhida, pelas parcerias, pelos conselhos e pelos bons momentos juntos. Serei eternamente grata a vocês!

À Los Mejores Amigos, por nos proporcionarem momentos tão agradáveis e leves, por todo o apoio quando precisamos e, por orarem por minha família em dias difíceis que passamos. Gratidão por tudo queridos amigos.

Aos colegas da PRODEGESP e da PROGEP, pela colaboração com as minhas solicitações, em especial à Gabriela e a Elian. Obrigada.

Aos demais familiares, obrigada pelo incentivo.

Aos gestores da UFSC (PRODEGESP) e da UNIFAP (PROGEP), pela gentileza e presteza de voluntariamente disponibilizarem um pouco de seu tempo para a entrevista. Muito obrigada queridos gestores, sem vocês os resultados não seriam possíveis.

Aos professores Dr. Pedro Melo, Dr. Cláudio Amante, Dr. Irineu Manoel e Dr. Isaac Pilati, integrantes da banca de qualificação e defesa, pela disponibilidade e importantes contribuições. A todos vocês, obrigada.

À UNIFAP, pelo incentivo dado com a liberação de meu afastamento e disponibilidade de recursos financeiros para auxílio na pesquisa. Muito obrigada.

À UFSC/PPGAU, pela oferta de um curso de tamanha relevância ao contexto universitário. Proporcionando aos pesquisadores um conhecimento amplo e ao mesmo tempo específico, em tão nobre e tão fragilizada área.

Ao Maurício e demais colaboradores do PPGAU, pela dedicação e carinho com os alunos e eficiência no desempenho da função pública.

E a todos que de alguma forma, contribuíram para a realização e finalização deste Estudo, deixo minha gratidão.

Nem sempre o mundo consegue entender a
profissão de fé de alguém, mas nunca
deixa de compreender o serviço prestado.

Jan Maclare

RESUMO

A presente dissertação objetivou compreender como se constituem, na percepção dos gestores, os mecanismos de apoio jurídico para a tomada de decisão na Política Institucional de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Estas Universidades foram escolhidas pelos fatores tipicidade e acessibilidade. A pesquisa visou caracterizar a estrutura organizacional da área da Gestão de Pessoas destas Instituições e descrever seu contexto histórico, conhecer a Política Institucional de apoio jurídico de pessoal destas Universidades e apresentar a Política Pública de Pessoal sob o prisma das diretrizes do apoio às decisões na aplicação da legislação de pessoal, no contexto das universidades federais. Trata-se de um estudo de caso do tipo multicaso, de abordagem qualitativa, cuja coleta de informações foi a entrevista semiestruturada realizada com os gestores das áreas de pessoal e as informações foram analisadas por meio da análise de conteúdo. A partir das análises da literatura, de documentos legais e da interpretação das informações prestadas pelos entrevistados, os resultados evidenciaram-se, demonstrando que, na percepção dos gestores, os mecanismos de apoio jurídico na UNIFAP e na UFSC constituem-se por meio de setores administrativos que prestam orientação e esclarecimentos na prática da legislação de pessoal, com vistas a sustentar a tomada de decisão dos gestores no intuito de prevenir lapsos administrativos e decisões equivocadas, confirmando a existência dessa política institucional de apoio jurídico de pessoal. Os gestores sustentam a importância de manter este apoio, tendo em vista a grande dificuldade do manuseio com a legislação de pessoal, todavia, mencionam as fragilidades e carências desta política de apoio, apontando ações para o seu fortalecimento ou potencialização. Uma contradição se evidenciou na pesquisa: ao mesmo tempo em que o apoio jurídico na gestão de pessoas existe como uma política de gestão na UNIFAP e na UFSC, este é negado pela fragilidade e carência de diretrizes e ações que mantenham esta política fortalecida e conseqüentemente mais efetiva. A falta de definição de diretrizes e ações de uma Política Institucional de Apoio Jurídico na PROGEP/UNIFAP e PRODEGESP/UFSC, fragiliza os mecanismos de apoio jurídico constituídos para sustentar os gestores em suas decisões.

Palavras-Chave: Administração Universitária. Apoio Jurídico. Gestão de Pessoas. Política Pública. Política Institucional de Apoio Jurídico.

ABSTRACT

This study aims to understand, from managers' point of view, the constitution of mechanisms of legal support for decision making regarding the Institutional Policy of People Management at the Federal University of Amapá (UNIFAP) and Federal University of Santa Catarina (UFSC). The universities were chosen due to their typicality and accessibility factors. This research aims to characterize the organizational structure of Human Resources in UNIFAP and UFSC, as well as their historical context. Also, this study investigates the Institutional Policy of legal support of personnel of the two Universities and presents their Public Policies of Personnel under the prism of guidelines of decision support in the application of personnel legislation related to the context of federal universities. A multi-type, qualitative approach case study was carried out. Data was collected through semi-structured interviews conducted with the managers of the areas of personnel of UNIFAP and UFSC; achieved information was analyzed by content analysis. From the analysis of legal documents and interpretation of the information provided by the interviewees, results show that mechanisms of legal support in UNIFAP and UFSC are constituted through administrative sectors that provide guidance and clarification in the practice of personnel legislation to support managers' decisions and prevent administrative delays and mistakes. Managers highlight the importance of maintaining such support, given the great difficulty of handling personnel legislation. Nevertheless, the fragilities and deficiencies of this support policy are mentioned, and actions are pointed out, aiming their strengthening or enhancement. A contradiction was evidenced in the research: while legal support in people management exists as a management policy both in UNIFAP and UFSC, it is compromised by the fragility and lack of guidelines and actions that keep this policy strengthened and consequently more effective. The lack of definition of guidelines and actions of an Institutional Policy of Legal Support in PROGEP/UNIFAP and PRODEGESP/UFSC weakens the mechanisms of legal support constituted to support the managers in their decisions.

Keywords: University Administration. Legal Support. Institutional Policy of Legal Support. People Management, Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Caminho Teórico Metodológico	28
Figura 2 Estrutura Organizacional do DRH em 2002	32
Figura 3 Objetivos Estratégicos da PROGEP	35
Figura 4 Diretrizes Estratégicas da UNIFAP	37
Figura 5 Estrutura do DP em 1970.....	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Objetivos Institucionais da PRODEGESP	42
Quadro 2	Estrutura de gestão/UFSC	46
Quadro 3	Estrutura Hierárquica do SIPEC.....	65
Quadro 4	Síntese de Legislações de Pessoal no contexto de universidades federais	69
Quadro 5	Potenciais Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP	80
Quadro 6	Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP	81
Quadro 7	Categorias e Conteúdos Base	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BU	Biblioteca Universitária
CA	Colégio de Aplicação
CAC	Coordenadoria de Admissões, Concursos Públicos e Contratações
CAPE	Coordenadoria de Aposentadoria, Pensões e Exonerações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCP	Coordenadoria de Capacitação
CGU	Controladoria Geral da União
CGGP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONLEGIS	Sistema de Consulta de Atos Normativos da Administração Federal
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
CONSU	Conselho Universitário
CPP	Coordenadoria de Pagamento de Pessoal
CPVS	Coordenadoria de Promoção e Vigilância em Saúde
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DAA	Divisão de Acompanhamento e Avaliação
DAFDC	Divisão de Análises Funcional e Desenvolvimento na Carreira
DAP	Departamento de Administração de Pessoal (UNIFAP e UFSC)
DARQ	Divisão de Arquivo
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DAS	Departamento de Atenção à Saúde
DBL	Divisão de Benefícios e Licenças
DCAD	Divisão de Cadastro
DCEP	Divisão de Capacitação e Educação Profissional
DCT	Divisão de Cálculo Trabalhista
DDP	Departamento de Desenvolvimento de Pessoas (UNIFAP e UFSC)
DIC	Divisão de Cadastro
DILE	Divisão de Legislação

DILEP	Divisão de Legislação
DIM	Divisão de Movimentação
DISS	Divisão de Serviço Social
DIPAP	Divisão de Pagamento de Aposentados e Pensionistas
DIPSA	Divisão de Pagamento de Servidores Ativos
DP	Departamento do Pessoal
DRH	Departamento de Recursos Humanos
DSMT	Divisão de Saúde e Medicina do Trabalho
DSS	Divisão de Saúde Suplementar
DSST	Divisão de Saúde e Segurança do Trabalho
DVQ	Divisão de Qualidade de Vida
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FORGEP	Fórum de Pró-Reitores de Pessoal das Universidades Federais
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JMO	Junta Médica Oficial
LEXML	Rede de informação legislativa e jurídica
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NT	Nota Técnica
NDI	Núcleo de Desenvolvimento Infantil
NETI	Núcleo da Terceira Idade
ON	Orientação Normativa
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PF	Procuradoria Federal
PGF	Procuradoria Geral Federal

PPGAU	Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária	
PRDHS	Pró-Reitoria de Desenvolvimento Humano e Social
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Planejamento
PRODEGESP	Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão Pessoas
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROJUR	Procuradoria Jurídica
RH	Recursos Humanos
RJU	Regime Jurídico Único
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais	
SAF	Secretaria da Administração Federal
SCL	Seção de Cadastro, Lotação e Movimentação
SCO	Seção de Consignações e Orçamento
SCP	Seção de Controle e Pagamento
SCR	Seção de Classificação e Retribuição de Cargos e
Empregos	
SEGEP	Secretaria de Gestão Pública
SEGESP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SERPRO	Sistema Federal de Processamento de Dados
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SEA	Setor de Arquivo
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos
Humanos	
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública
Federal	
SLD	Seção de Legislação, Direitos e Deveres
SLTII	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
SRMS	Setor de Registro e Movimentação do Servidor
SRP	Sub-Reitoria de Planejamento
SRS	Seção de Recrutamento e Seção
STA	Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento
TAE	Técnico Administrativo em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	23
2	ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP E UFSC..	31
2.1	A PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP: PROGEP	31
2.2	A PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE PESSOAS DA UFSC: PRODEGESP.....	39
3	POLÍTICA INSTITUCIONAL DE APOIO JURÍDICO DE PESSOAL DA UNIFAP E DA UFSC	51
4	POLÍTICA PÚBLICA DE PESSOAL.....	63
5	CAMINHO METODOLÓGICO	77
5.1	TIPOS E NATUREZA DO ESTUDO.....	77
5.2	DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA	79
5.3	COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	82
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS	87
6.1	CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	87
6.2	ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP E UFSC	88
6.3	A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE APOIO JURÍDICO DE PESSOAL DA UNIFAP E UFSC	97
6.4	POLÍTICA PÚBLICA DE PESSOAL	112
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
	REFERÊNCIAS	133
	APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Informações.....	155
	APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	157
	ANEXO A – Organograma PROGEP	159
	ANEXO B – Organograma PRODEGESP	161

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A minha dedicação ao estudo acerca da área da Gestão de Pessoas na Universidade Federal, notadamente, sobre o apoio jurídico de pessoal, é fruto de dois fatores, que juntos, formaram a mola propulsora para o objetivo desta investigação.

Em primeiro lugar destaco a minha formação na área do Direito, que me despertou para a necessidade de uma melhor compreensão da dinâmica de funcionamento dos mecanismos administrativos voltados ao apoio da área jurídica dentro da gestão de pessoas das universidades federais.

O segundo fator evidencia-se pelas diferentes experiências práticas vividas dia-a-dia como servidora pertencente à Carreira de Técnico-Administrativo em Educação (TAE), iniciando pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) (UNIFAP, 2008), onde exerci minhas atividades por um período de seis anos, e na Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde atuei por um período de um ano e dez meses¹(BRASIL, 2015a).

Dentre as atividades exercidas, destaco a minha trajetória como Diretora do Departamento de Administração de Pessoal (DAP) da PROGEP (UNIFAP, 2013a; 2014b) e as atividades na Coordenadoria de Apoio Administrativo (BRASIL, 2015a; UNIFAP 2017b) da PRODEGESP, às quais, juntas, me proporcionaram uma visão ampla acerca dos desafios enfrentados pelos profissionais que atuam em papéis diretamente relacionados à área da gestão de pessoas, no âmbito jurídico. Com isso, optei por realizar os estudos a partir da realidade das duas Universidades (UNIFAP e UFSC), caracterizando assim esta pesquisa como um estudo de caso do tipo multicaso (TRIVIÑOS, 2012).

Tal percepção me levou a refletir sobre as práticas de gestão adotadas pela área de pessoal das universidades federais que visam minimizar as dificuldades e entraves do ponto de vista das legislações, causados, principalmente, por fatores como o elevado número de normas jurídicas que abrangem as políticas de pessoal e suas

¹ Atividades de apoio à legislação desenvolvidas na Coordenadoria de Apoio Administrativo da PRODEGESP na UFSC de 2015 a 2017 (BRASIL, 2015a; UNIFAP 2017b)

consequentes regulamentações, ou seja, a existência e funcionamento de mecanismos administrativos voltados às análises e ao assessoramento, quando o assunto envolve legislação de pessoal e demais institutos jurídicos, com fins de oferecer subsídios ao gestor no processo decisório.

Quando se trata de legislações, normas ou regulamentos de pessoal no âmbito das universidades federais há um direcionamento quase que inevitável à organização e funcionamento destas Universidades e sua inter-relação com a política pública de pessoal. A política de pessoal que envolve este tipo de universidade é pensada e elaborada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)² em articulação com o Ministério da Educação (MEC), que é responsável pela política educacional (AMARAL, 2016). Isto porque, por serem instituições federais brasileiras, possuem natureza jurídica de direito público e ostentam características inerentes às pessoas públicas, regidas pelas regras e normas do direito público, quanto a sua criação, extinção, poderes, privilégios e restrições, conforme estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015; BRASIL, 1988).

Sendo assim, toda a organização e funcionamento da Universidade são de responsabilidade da União, que deve garantir anualmente em seu orçamento geral, recursos financeiros suficientes para sua manutenção e desenvolvimento, incluindo as políticas de pessoal (AMARAL, 2016).

Deste modo, é inegável a vinculação da gestão de pessoas dessas Universidades ao ordenamento jurídico que cerca e define suas práticas, como recrutamento, seleção e integração, carreiras, remuneração, capacitação e desenvolvimento, avaliação de desempenho, relações de trabalho e seguridade social (AMARAL, 2016; JACOBSEN, et. al., 2012).

Porém, apesar da organização e funcionamento serem do poder público e, conseqüentemente, a centralização das normas de pessoal de

²Ressalto que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) foi extinto e suas atividades foram transferidas para o Ministério da Economia, criado por meio da Medida Provisória nº 870/2019. Na estrutura do Ministério da Economia, as atividades específicas relacionadas à gestão e aos servidores públicos são de responsabilidade da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (BRASIL, 2019). Sendo assim, neste trabalho a utilização do termo MP ou Ministério do Planejamento refere-se ao recém criado Ministério da Economia.

seu quadro efetivo de servidores ser de responsabilidade Ministério do Planejamento, os gestores de pessoal destas Universidades possuem autonomia, mesmo que limitada, quando o assunto são procedimentos administrativos (AMARAL, 2016).

Esta autonomia permite que cada universidade possa criar elaborar e instituir modelos de gestão que atenda de modo satisfatório às necessidades da prática administrativa. Tais modelos podem oferecer suporte teórico e prático, como os instrumentos e mecanismos institucionais de gestão, que em conjunto, atuam para o melhoramento da prática de gestão (AMARAL, 2016; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015).

Os mecanismos administrativos devem ser capazes de aprimorar o processo de gestão e suportar a tomada de decisão. Precisam ser vistos como necessários, uma vez que um processo decisório exige não apenas competências, como também a utilização de técnicas administrativas que otimizem recursos, reduzam custos e favoreça a prestação dos serviços (CITTADIN, 2011). Kleba, Comerlato e Frozza (2015) compreendem mecanismos de gestão como sendo frações constitutivas da dinâmica organizacional de qualquer instituição, seja ela de natureza pública ou privada.

Neste viés, para que tais atividades sejam desenvolvidas de modo a contribuir com os objetivos institucionais, dirimindo dúvidas e diminuindo entraves do ponto de vista das legislações de pessoal, torna-se viável que uma gestão conte com o apoio de mecanismos ou ferramentas institucionais que lhe garanta o suporte jurídico técnico necessário.

Assim, com vistas a subsidiar os estudos desenvolvidos, realizei consulta, entre os meses de março a abril de 2018, sem recorte temporal, no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na base de dados web of science, scielo e scopus (CAPES, 2018), no Catálogo *Pergamum* da Biblioteca Universitária (BU) (UFSC, 2018a) e Repositório Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 2018b) sobre trabalhos acadêmicos relacionados ao fenômeno de investigação.

De acordo com Gianordoli (2016), a etapa da pesquisa pelas bases de dados a fim de que sejam encontrados estudos científicos alinhados ao tema definido, inicia-se pela busca de palavras-chave a partir da definição dos eixos de pesquisa relacionados ao assunto. Partindo-se do tema de pesquisa e do problema a ser trabalhado, devem-se estipular quais palavras-chave serão utilizadas nos mecanismos de buscas das bases de dados escolhidas.

Nas bases de dados pesquisadas, utilizei dois eixos de pesquisa: Mecanismos de gestão de suporte jurídico, onde estabeleci três palavras-chave e Práticas administrativas na gestão de pessoas em Universidades Federais, também com três palavras-chave.

As três palavras-chave iniciais identificadas para o primeiro eixo da pesquisa foram: apoio jurídico (legal support), assessoria jurídica (legal advice) e mecanismo de legislação (mechanism of legislation). Para o segundo eixo foi identificado também três palavras-chave: práticas administrativas de gestão de pessoas (administrative practices of people management), práticas administrativas de recursos humanos (administrative practices of human resources) e práticas de gestão de pessoas em universidades (practices of people management in universities).

Na busca, não encontrei pesquisas relacionadas diretamente ao tema que compreende os dois eixos definidos, localizei apenas estudos que envolvem mecanismos administrativos nas áreas de corregedorias, auditorias e ouvidorias, em universidades públicas, privadas e comunitárias e, práticas administrativas na área de gestão de pessoas que envolvem modelos e técnicas para aplicação em aposentadoria, avaliação de desempenho e gestão por competências.

Na visão de Konder (2011), para que o incansável descobrimento da realidade se aprofunde e o nosso conhecimento avance, é necessário realizarmos ações de síntese e análise que desvende sua dimensão imediata e mediata. Nesse intuito, para compreender a constituição dos mecanismos de apoio jurídico na Gestão de Pessoas da UNIFAP e UFSC, no contexto das diretrizes da linha de pesquisa Políticas Públicas e Sociedade, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Universitária (PPGAU) da UFSC, proponho como pergunta de pesquisa: Como se constituem na percepção dos gestores, os mecanismos de apoio jurídico para a tomada de decisão na Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC?

Isto posto, proponho como Objetivo Geral: Compreender como se constituem na percepção dos gestores, os mecanismos de apoio jurídico para a tomada de decisão na Gestão de Pessoas da UNIFAP e UFSC.

Como Objetivos Específicos delimitarei:

- a) Descrever o contexto histórico e estrutural da Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC;
- b) Conhecer a Política Institucional de apoio jurídico de pessoal das duas Universidades;

- c) Apresentar as diretrizes da Política Pública de Pessoal, voltadas à aplicação da legislação de pessoal, no contexto das universidades federais; e,
- d) Propor ações de fortalecimento à Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e da UFSC, a partir das realidades investigadas.

Para sustentar teoricamente os objetivos propostos neste Estudo, traço inicialmente um caminho teórico metodológico, iniciando meu trajeto pelo que conheço de mais concreto dentro da realidade do fenômeno investigado, que são as áreas da gestão de pessoas da UNIFAP e UFSC. Em seguida, busco conhecer a Política Institucional de apoio jurídico de pessoal da UNIFAP e UFSC, e posteriormente, situo a Política Pública de Pessoal no contexto de suas diretrizes direcionadas à aplicação da legislação. Após este percurso, retorno ao início do meu trajeto com um olhar direcionado à compreensão do fenômeno, com vistas a apresentar novas nuances que toda esta trajetória em sua completude delimitada pode me oferecer.

Este caminho traçado, que tem seu ponto de partida em uma realidade concreta de minhas atividades profissionais, que para mim é a área de gestão de pessoas nas duas Universidades, exigiu-me a necessidade de compreender o contexto social e histórico, como aspectos de uma realidade dinâmica de interações do fenômeno em estudo, com a realidade em que está inserido. Para tanto, busquei ir além das aparências e penetrar na essência do fenômeno (TRIVIÑOS, 2012), de modo a obter a possibilidade de compreendê-lo (KONDER, 2011; TRIVIÑOS, 2012).

Para uma melhor visualização da trajetória percorrida, utilizo-me da Figura de nº 01 – Caminho Teórico Metodológico.

Figura 1- Caminho Teórico Metodológico



Fonte: Elaborado pela Autora (2017)

O desenvolvimento desta pesquisa foi proposto a partir dos seguintes capítulos:

Nas Considerações Iniciais apresentei o tema de pesquisa proposto, discorrendo em breve síntese minha trajetória e prática profissional na PROGEP (UNIFAP) e PRODEGESP (UFSC), ambientes em que contextualizo o fenômeno de minha investigação, ou seja, o apoio jurídico na área da gestão de pessoas.

No Capítulo 02 – Área da Gestão de Pessoas – com vistas a descrever o contexto histórico e estrutural da gestão de pessoas da UNIFAP e da UFSC, iniciei apresentando a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UNIFAP e em breve síntese discorri sobre esta Universidade, após, apresentando a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas da UFSC, trazendo um breve olhar sobre esta.

No Capítulo 03 – Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal - abordei a Política Institucional nas Pró-Reitorias de Pessoal da UNIFAP e UFSC, sob o prisma dos mecanismos de apoio jurídico voltados à legislação de pessoal, contextualizando-os no âmbito das normatizações legais impostas a área de pessoal.

No Capítulo 04 – A Política Pública de Pessoal - discorri sobre a política pública de pessoal, apresentando suas diretrizes acerca da

estrutura e o funcionamento de tal política, com os delineamentos dos aparatos normativos e dos mecanismos voltados ao apoio às decisões na aplicação da legislação de pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal.

No Capítulo 05 – Caminho Metodológico - no caminho metodológico apresentei a proposta percorrida na concretização da pesquisa, caracterizando o tipo e abordagem do estudo, identificando os sujeitos da pesquisa, a forma de coleta e a análise de informações.

No Capítulo 06 – Análise das Informações Coletadas – com base no caminho teórico percorrido durante a pesquisa e nas categorias definidas, realizei as análises das informações coletadas junto aos gestores que participaram da pesquisa.

Ao final, teço as Considerações Finais, retornando ao início da trajetória com vistas a responder ao objetivo inicialmente pretendido.

2 ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP E UFSC

Início este capítulo apresentando a área da gestão de pessoas da Universidade Federal do Amapá (a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas) e da Universidade Federal de Santa Catarina (a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas), e o ambiente em que estão inseridas, com vistas a contextualizá-las histórica e estruturalmente.

2.1 A PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP: PROGEP

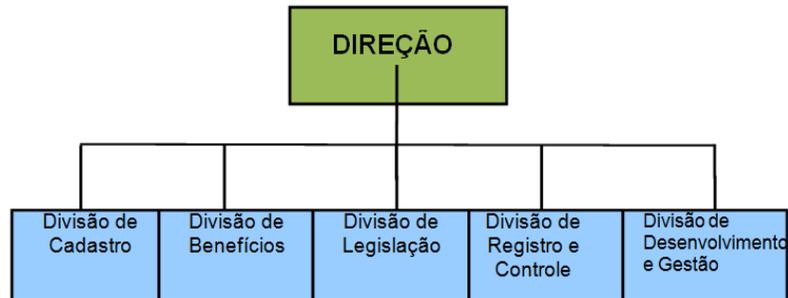
A gestão de pessoas na Fundação Universidade Federal do Amapá é exercida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, conforme dispositivo legal de sua criação datado de 27 de março de 2013 (UNIFAP, 2013b). Configura-se como uma unidade administrativa pertencente ao Órgão Executivo Central da UNIFAP, que tem por objetivo auxiliar a Administração Central nas ações e atividades de pessoal do quadro funcional de toda a Universidade (UNIFAP, 2002; 2015).

Dentro de tal organização, a PROGEP funciona como órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC) e deve seguir além das normas e princípios constitucionais e a legislação federal, as regulamentações estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2012d).

Historicamente, os registros mostram que a gestão de pessoas na UNIFAP era exercida pelo Departamento de Recursos Humanos (DRH), que funcionava como uma unidade administrativa vinculada à Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAD), conseqüentemente, não possuía natureza de pró-reitoria, havendo assim, uma relação de dependência administrativa e orçamentária com a PROAD (UNIFAP, 2002).

O DRH aparece formalmente estruturado no Regimento Geral da UNIFAP em 2002 (UNIFAP, 2002). Contava em sua estrutura organizacional (Vide Figura de nº 02 – Estrutura Organizacional do DRH em 2002), com unidades mínimas de apoio técnico-administrativo na área da gestão de pessoas.

Figura 2 - Estrutura Organizacional do DRH em 2002



Fonte: UNIFAP (2002)

De acordo com Mattos, *et. al.* (2013), as práticas contemporâneas de gestão de pessoas na visão tradicional de Recursos Humanos (RH) eram realizadas pelo Departamento de Pessoal (DP). O DP apareceu por volta de 1883, devido às necessidades de registros e controles dos trabalhadores nas empresas, os gerentes possuíam a função de estabelecer métodos que viabilizasse a contratação dos melhores trabalhadores com menores custos possíveis.

Os Departamentos de Pessoal tinham por funções as admissões de novos empregados; demissões; registros legais; aplicação e manutenção das leis trabalhistas e previdenciárias; folha de pagamento e, por último, a elaboração de normas disciplinares. Até então, o trabalhador era visto apenas como uma ferramenta de trabalho, tal qual o maquinário da organização, e o chefe de pessoal exercendo um papel autocrático (MATTOS, *et. al.*, 2013).

Historicamente, as transformações ocorridas socialmente, economicamente e culturalmente, impuseram às organizações maior flexibilidade e agilidade decisória, potencializando as pessoas no contexto organizacional e proporcionando investimentos em ações e estratégias de gerir com as pessoas (DUTRA, 2008).

Na visão de Búrigo e Loch (2011, p. 212), a área da gestão de pessoas tem passado por significativas mudanças em sua constituição, onde a tendência é de “não mais administrar pessoas” e sim “administrar com as pessoas, envolvendo-as no processo de decisão das organizações/instituições”.

Desta forma, com a mudança de não mais administrar pessoas e sim administrar com as pessoas, o ser humano foi cada vez mais inserido no contexto organizacional e tornou-se, ao longo dos anos, o

bem mais precioso nas organizações, afinal são as pessoas que agem e tomam as decisões (DUTRA, 2008; MATTOS, *et. al.*, 2013).

Neste sentido, a área da gestão de pessoas chega ao século XXI com uma mudança de concepção pautada, principalmente, na valorização das pessoas, deixando para trás a visão tradicional de recursos humanos, onde aquelas eram vistas como mero instrumento de trabalho (JACOBSEN, *et. al.*, 2012).

Dentro dessa nova visão, Bergue (2010, p. 18) define a área de gestão de pessoas no serviço público como o esforço voltado ao suprimento, à manutenção e ao desenvolvimento de pessoas, embasadas nos dispositivos legais, respeitadas as peculiaridades de cada contexto organizacional, com foco nos objetivos institucionais, almejando a produção de “bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade”.

No cenário de transformações em que as pessoas foram postas em níveis estratégicos dentro das organizações, as universidades federais apresentam significativas mudanças em seu contexto organizacional, desencadeando importantes reflexos para a área de gestão de pessoas.

Um dos fatores que contribuiu para as transformações na área de pessoal destas Universidades foi o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007). O REUNI foi uma política implantada pelo Governo Federal, posto em prática pelas universidades a partir do ano de 2007, cujo objetivo precípua era a ampliação de vagas nas instituições de ensino superior federais. A partir do REUNI, novas universidades foram criadas e novos *campi* foram abertos nas já existentes, possibilitando um crescimento não só de unidades acadêmicas, como administrativas também (ANDIFES, 2012).

Como consequência, o quadro de pessoal (técnico e docente) também sofreu mudanças de ampliações e estruturações, demandando um aumento no número de vagas em concursos públicos para as universidades federais (ANDIFES, 2012).

É a partir desse cenário de expansão e reestruturação organizacional, tendo como finalidade gerir o crescimento e enfrentar os novos desafios, que a UNIFAP apresenta a reestruturação administrativa da área da Gestão de Pessoas em 2013.

Em 2013, o Conselho Diretor da UNIFAP aprova por meio da Resolução nº 01/2013/CONDIR (UNIFAP, 2013b), a criação, entre outras estruturas administrativas, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, ampliando o rol não apenas em termos de estrutura organizacional, como também em suas competências, com o compromisso da

valorização do pessoal por meio de sua missão, visão e valores institucionais. A gestão de pessoas não é apenas transformada estruturalmente, como também é posicionada no nível estratégico, sendo qualificada como órgão executivo de planejamento, coordenação, promoção, execução, assessoramento e acompanhamento das políticas de gestão de pessoas no âmbito do Governo Federal (UNIFAP, 2013b).

A Resolução n. 01/2013/CONDIR, aponta como funções da PROGEP (UNIFAP, 2013b, p. 6):

- Planejar, coordenar, orientar, promover a execução, acompanhar políticas de Gestão de Pessoas;
- Gerir o sistema de gestão de pessoas no âmbito da UNIFAP;
- Promover as ações estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Plano de Gestão e;
- Assessorar o Reitor nos assuntos de gestão de pessoas no âmbito da UNIFAP.

Para cumprir com seu novo papel, a PROGEP está assim estruturada: Assessoria da PROGEP, Secretaria de Atendimento ao Servidor, Departamento de Administração de Pessoal (DAP) e Departamento de Desenvolvimento de Pessoal (DDP), articulados de forma a viabilizar o exercício das atividades (Vide Anexo A – Organograma PROGEP). Competem aos departamentos, além de cumprir as determinações legais, as seguintes atribuições (UNIFAP, 2013b, p.6):

Departamento de Administração de Pessoal – Atualizar os registros referentes à vida funcional dos servidores e pensionistas da UNIFAP, com vistas à garantia dos direitos e deveres; subsidiar o processo decisório em todas as instâncias da Instituição; formular diretrizes; exarar pareceres; realizar a classificação dos cargos e funções; realizar os procedimentos administrativos que tratam de pagamentos dos servidores e fazer o registro do pessoal nos sistemas de pessoal da Administração Federal.

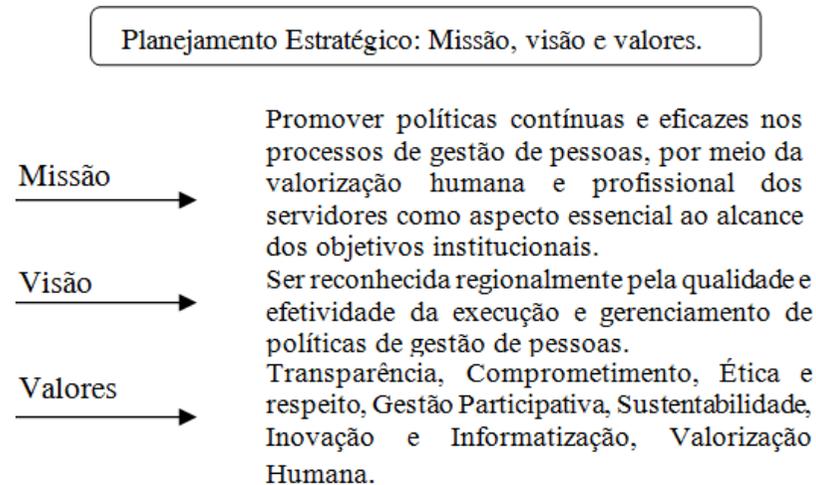
Departamento de Desenvolvimento de Pessoas – Planejar, acompanhar, implementar e coordenar as políticas e ações de capacitação e avaliação dos servidores; Coordenar, supervisionar, processar e elaborar programas, ações, projetos na área da saúde e segurança do trabalho; e, promover ações voltadas à recepção, integração e socialização de novos servidores.

Os fundamentos destes Departamentos fortalecem a constituição dos direitos, garantias, deveres e responsabilidades diante das ações administrativas da vida funcional dos servidores, o que perpassa pela possibilidade de garantia de uma Instituição pautada nos princípios públicos e em seus objetivos institucionais (UNIFAP, 2015). Na área da gestão de pessoas, os objetivos e as funções precisam ser articulados dentro de um conjunto de ações, convergindo com os interesses da instituição, dos servidores e da sociedade (AMARAL, 2016).

Na busca de uma gestão voltada para resultados e eficiência, esta Unidade Administrativa definiu seus objetivos estratégicos constituídos em sua missão, visão e valores (UNIFAP, 2016a). Para Ivancevich (2011), a gestão de pessoas deve ter por missão implementar políticas e práticas adequadas ao cenário em que a organização está inserida, para aproveitar as oportunidades e enfrentar as dificuldades ou ameaças.

A Figura de nº 03 – Objetivos Estratégicos da PROGEP – apresenta de modo resumido as concepções da PROGEP.

Figura 3- Objetivos Estratégicos da PROGEP



Fonte: UNIFAP (2016)

Assim, a gestão de pessoas na UNIFAP assume um novo papel de liderança, auxiliando e contribuindo com a instituição na busca dos seus objetivos institucionais.

A partir de uma visão estratégica, a gestão de pessoas na Instituição deixa ser vista apenas como uma vertente acessória da

administração, sendo reposicionada ao nível estratégico, vinculada diretamente ao órgão central, a Reitoria.

Na nova estrutura organizacional da PROGEP, estão lotados trinta e sete (37) servidores, entre pró-reitor, diretores e chefes de setores (UNIFAP, 2018a). Encontra-se sediada no *campus* Marco Zero em Macapá, com atuação gerencial e sistêmica, concentra o volume de atribuições dos processos de gestão de pessoal de toda a instituição. Algumas atividades sistêmicas relacionadas ao cadastro funcional de servidor como consultas em geral e alterações de dados pessoais no sistema SIAPE³ e SIGRH⁴ e férias, são descentralizadas para o *Campus* Binacional no município de Oiapoque (UNIFAP, 2018c). Tais atividades são exercidas pela Coordenação de Gestão de Pessoas localizada na estrutura do *Campus* Binacional. Esta Coordenação é auxiliada em suas demandas operacionais administrativas pela Divisão de Administração de Pessoas, cuja criação objetivou a organização das demandas funcionais dos servidores do Campus Binacional e ambas estão vinculadas à PROGEP (UNIFAP, 2016b).

A nova gestão de pessoas na UNIFAP foi pensada de forma estratégica para atender às necessidades das atividades de gestão institucional, tendo em vista os constantes aumentos das demandas e para execução e promoção das políticas de pessoal, alinhadas aos objetivos estratégicos da UNIFAP, definidos em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2015 – 2019 (UNIFAP, 2015).

A UNIFAP, com base em seus objetivos institucionais e primando pelos ideais de liberdade e solidariedade humana, vem se desenvolvendo ativamente na formação, produção e difusão do conhecimento no ambiente em que está inserida (UNIFAP, 1990b).

Sediada em Estado de fronteira norte do País, a UNIFAP é criada por meio do Decreto nº 98.977/1990 (BRASIL, 1990a), ganhando destaque por ser a primeira instituição de ensino superior (IES) no Estado do Amapá (UNIFAP, 2015).

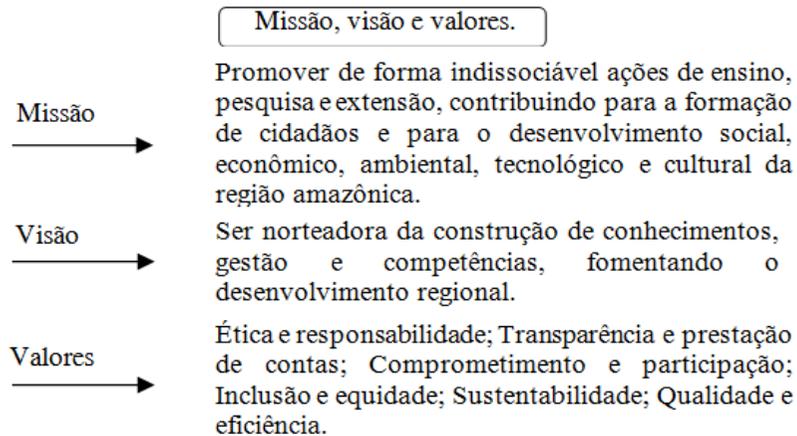
³ O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) é um sistema de abrangência nacional que tem por objetivo integrar todas as plataformas de gestão de folha de pessoal dos servidores federais (BRASIL, 2018d).

⁴ O Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) é um módulo do Sistema Integrado de Gestão (SIG) utilizado internamente pela UNIFAP com a finalidade de gerir as práticas administrativas com maior eficiência (UNIFAP, 2014a).

Com 28 anos de existência, a UNIFAP consolidou-se como uma das mais importantes instituições de ensino superior do Estado do Amapá (UNIFAP, 2010). Pautada em seus princípios e fundamentos institucionais, vem cumprindo com o seu papel perante não apenas a Sociedade Amapaense, bem como em uma perspectiva mais ampla, em todo o Território Brasileiro (UNIFAP, 2015).

Para permanecer contribuindo com o desenvolvimento do Estado e da sociedade, principalmente Amapaense, a Instituição traçou seus objetivos institucionais com base em suas diretrizes estratégicas alicerçadas por sua missão, visão e valores institucionais, conforme se vê na Figura nº 04 – Diretrizes Estratégicas da UNIFAP.

Figura 4 - Diretrizes Estratégicas da UNIFAP



Fonte: UNIFAP (2015)

Pautada em suas diretrizes e considerando as oportunidades trazidas por fatores de transformações como o REUNI, a Universidade tem concentrado suas ações estratégicas de forma multicampi (*Campus Marco Zero do Equador, Santana, Binacional, Laranjal do Jari e Mazagão*) (UNIFAP, 2017a).

Sua estrutura compõe-se de Órgãos Colegiados Superiores, Executivos, de Assessoramento e Controle, da Administração Geral e Órgãos de Administração Específica, compondo a gestão administrativa e acadêmica da UNIFAP (UNIFAP, 2017a).

Os Órgãos Colegiados são dois (02), o Conselho Diretor e o Conselho Universitário. Os Órgãos Executivos compõe-se da Reitoria e Vice-Reitoria e sete (07) Pró-Reitorias (Graduação, Pós-Graduação, Extensão, Pesquisa, Administração, Planejamento e Orçamento, Gestão de Pessoas e Relações Internacionais) os Órgãos de Assessoramento e Controle incluem a Procuradoria Jurídica, Corregedoria, Ouvidoria e Auditoria Interna; nos Órgãos da Administração Geral estão a Comissão Permanente de Licitação, o Núcleo de Tecnologia da Informação, a Rádio e TV. E por fim, os Órgãos da Administração Específica que são os Departamentos de Ensino e o Departamento de Educação à Distância (UNIFAP, 2017a).

Vale ressaltar que quanto aos aspectos organizacionais legais estabelecidos, as universidades gozam de autonomia legal para criar, organizar e extinguir, em sua estrutura, subunidades, cursos, programas, entre outros, sempre seguindo as normativas gerais federais (MORHY, 2004).

No que tange ao seu quadro de pessoal, possui cerca de seiscentos e trinta e seis (636) servidores Docentes e quinhentos e seis (506) TAE(UNIFAP, 2017a), distribuídos nos mais diversos cargos existentes na Classificação de Cargos e Carreira da Lei 11.091/2005 (BRASIL, 2005).

Cabe mencionar, que a UNIFAP possui uma heterogeneidade de servidores em seu quadro, pois além dos servidores efetivos, a Instituição possui servidores com exercício de carreira descentralizada (Cargos pertencentes ao quadro da Advocacia Geral da União⁵ (AGU)), requisitados do quadro do Extinto Território Federal do Amapá, contrato temporário, cedidos, estagiários (UNIFAP, 2017a), entre outros servidores contemplados pelos institutos previstos na Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990b).

Deste modo, a área da gestão de pessoas na UNIFAP tem o importante papel de gerir todo o quadro de pessoal, contemplado pelos institutos previstos na Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990b), que conta com mais de mil servidores. Para tanto, busca em seus objetivos estratégicos o delineamento para uma Política Institucional voltada a convergir ações aos objetivos institucionais da Universidade.

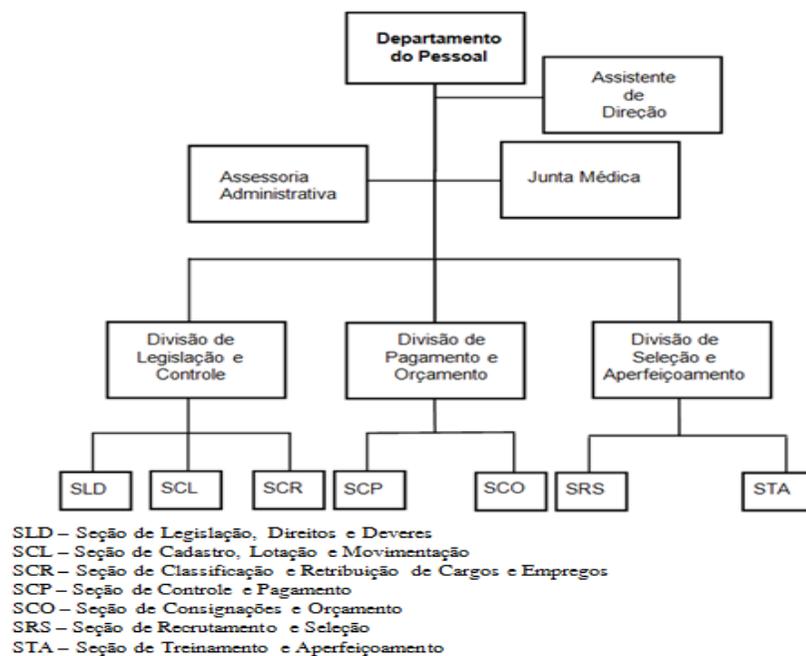
⁵ A AGU é o órgão superior de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal (AGU, 2013).

2.2 A PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE PESSOAS DA UFSC: PRODEGESP

A gestão de pessoas da Universidade Federal de Santa Catarina é planejada, desenvolvida e executada pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (UFSC, 2016; 2018d).

Desde o seu surgimento, a área de gestão de pessoas na UFSC passou por diversas mudanças em seu aspecto estrutural e em sua concepção ao longo dos anos. Consta nos registros históricos que em meados de 1969 e 1970 a gestão de pessoas era exercida pelo Departamento do Pessoal (DP) (Vide Figura 03 - Estrutura do DP em 1970), vinculada à Sub-Reitoria de Planejamento (SRP) (UFSC, 1970).

Figura 5- Estrutura do DP em 1970



Fonte: UFSC (1970)

Por volta de 1994, o DP foi transformado no Departamento de Recursos Humanos (DRH), funcionando como uma unidade

administrativa da Pró-Reitoria de Administração (UFSC, 1994). Até 1999, o DRH mantinha uma estrutura de gestão verticalizada, dividido em cinco níveis hierárquicos, com foco nas atividades operacionais (SOUZA, 2006).

Nos anos de 1998 e 1999, por meio da abordagem gestão por processos, iniciou-se a implantação de uma estrutura inovadora na gestão de pessoas da UFSC, onde novas visões foram introduzidas, como a concepção do trabalho como uma visão do todo, nova política de desenvolvimento de pessoal e organizacional, valorização dos servidores, uma gestão de pessoas estratégica, autonomia na decisão, dentre outros, apresentando uma proposta mais sistematizada e integrada (SOUZA, 2006). Cumpre destacar que o novo DRH, vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária, mantinha em sua estrutura organizacional uma Gestão de Legislação, como suporte jurídico aos assuntos da área de pessoal da UFSC (UFSC, 2000; 2001).

A configuração inovadora do DRH da UFSC foi objeto de premiação no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, promovido conjuntamente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento e pelo Instituto Helio Beltrão, que tinha por objetivo reconhecer e divulgar as iniciativas em funcionamento na administração pública federal, promovendo assim a participação de um maior número de gestores, gerentes e servidores públicos, quando da implementação de mudanças e inovações nos respectivos setores e instituições (LEMOS, 2000).

Seguindo a lógica das transformações ocorridas no bojo da área da gestão de pessoas, especialmente no que tange a mudança de concepção, onde as pessoas passaram a ser vistas de forma estratégica dentro das instituições, o DRH ganha nova configuração no ano de 2004, com a criação da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Humano e Social (PRDHS).

Sobre a criação da PRDHS, Búrigo e Loch (2011, p. 227) concebem:

A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Humano e Social, como a área de Gestão de Pessoas na UFSC, tem a finalidade de: possibilitar aos servidores a potencialização como agentes de transformação social, por meio da implementação de políticas de desenvolvimento humano e social, almejando a melhoria do nível de qualidade de vida no trabalho.

A criação da PRDHS institucionaliza uma nova realidade de consolidação de uma filosofia do desenvolvimento humano e social, com foco nas pessoas (BURIGO; LOCH, 2011).

Em 2012 a PRDHS passa a ser caracterizada como Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGESP), não apresentando mudanças significativas em seus fundamentos institucionais (UFSC, 2012). Em 2016, volta ao *status* de Pró-Reitoria, denominada de Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP) (UFSC, 2016a). A PRODEGESP surge com mudanças conceituais, apresentando uma gestão de pessoas fundada na tônica do desenvolvimento, com uma concepção do servidor como ser social (UFSC, 2018f), além das adaptações estruturais inseridas em suas práticas organizacionais (SILVA, 2016; UFSC, 2016a).

A PRODEGESP faz parte dos Órgãos Executivos Centrais da UFSC, está constituída por três departamentos, os quais funcionam como setores âncoras, vinculados diretamente à gestão máxima (Pró-Reitoria). Para fazer frente às demandas e contribuir com as estratégias de gestão, os departamentos sustentam-se em seus objetivos (Vide Quadro de nº 01 – Objetivos Institucionais da PRODEGESP).

Quadro 1– Objetivos Institucionais da PRODEGESP

Unidade	Objetivo
Departamento de Administração de Pessoal (DAP) Responsável: Diretor	Coordenar programas e processos de administração de pessoal, otimizando políticas de desenvolvimento que visem ao fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como um melhor nível de qualidade de vida no trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação e docentes.
Departamento de Desenvolvimento de Pessoas (DDP) Responsável: Diretor	Coordenar processos de admissão, movimentação, acompanhamento, avaliação de desempenho e de formação, destinado aos servidores técnico-administrativos em educação e docentes, a partir de uma gestão colaborativa com vistas a uma política institucional voltada ao fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e melhor nível de qualidade de vida no trabalho.
Departamento de Atenção à Saúde (DAS) Responsável: Diretor	Coordenar ações de atenção à saúde aos servidores docentes e técnico-administrativos em educação, no que tange a perícia oficial, a prevenção, a vigilância, a promoção e assistência à saúde, e de incremento de políticas de assistência social, que visem ao fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como a melhoria do nível de qualidade de vida no trabalho.

Fonte: UFSC (2017)

Os objetivos inerentes a cada um dos departamentos constituem o conjunto das práticas e das políticas institucionais que impulsionam a atuação da PRODEGESP, a qual é alicerçada em sua concepção, que tem por fundamento (UFSC, 2018f, s.p):

Trabalhador, como um Ser Social que ao interagir com sua Realidade, na qual Conhece, Vivencia, pode Mudá-la e quiçá Transformá-la. Para tanto, necessita se Mesclar a ela, Conhecendo seus Desafios, Limitações e Possibilidades.

Na busca por uma gestão que pense o trabalhador/servidor como um Ser Social que interage com sua realidade e ao mesmo tempo,

colabore com os objetivos institucionais, a Pró-Reitoria sustenta-se em sua missão institucional, a qual está calcada em (UFSC, 2018f, s.p):

Possibilitar aos servidores da carreira técnico-administrativo em educação e docente, o incremento de ações com vistas à potencialização como agentes sociais institucionais, por meio de políticas de desenvolvimento, almejando o fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como um melhor nível de qualidade de vida no trabalho.

No cenário de vivência de suas ações, a PRODEGESP concentra todo o processo de rotinas administrativas em sua estrutura organizacional situada no *Campi* da Trindade (Município de Florianópolis) (Vide Anexo B – Organograma PRODEGESP), não havendo descentralização de atividades para outros *campis* (UFSC, 2018e). Porém, é importante mencionar a figura dos Agentes de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas na PRODEGESP (UFSC, 2016b).

Embora não haja descentralização dos serviços para outras unidades administrativas, existem servidores lotados nos demais *campis* da UFSC que atuam como agentes de desenvolvimento. São servidores nomeados pela Pró-Reitoria de Pessoal para realizarem a interlocução entre esta Pró-Reitoria e as respectivas Unidades dos *Campis* (Araranguá, Blumenau, Joinville e Curitiba), nas ações e demandas administrativas inerentes à área de gestão e desenvolvimento de pessoas (UFSC, 2016b). Estes servidores atuam como colaboradores e facilitadores do processo da gestão de pessoal fora da sede da PRODEGESP.

Para fazer frente às demandas e contribuir na estratégia de gestão de pessoas, a Pró-Reitoria possui nos cargos de gestão, servidores designados e/ou nomeados em Cargos de Direção ou Funções de Confiança e conta com uma estrutura de pessoal de 142 (cento e quarenta e dois) servidores detentores dos mais diversos cargos existentes na tabela do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE) (UFSC, 2018e).

A UFSC possui um quadro de pessoal de aproximadamente 3.419 (três mil, quatrocentos e dezenove) servidores docentes e 2.470 (dois mil, quatrocentos e setenta) TAE (UFSC, 2017). Possui uma heterogeneidade de servidores, entre servidores em contrato temporário,

exercício de carreira descentralizada, requisitados, cedidos, entre outras situações previstas na Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990b) e legislações correlatas (UFSC, 2017). Sua folha de pagamento no ano de 2017 teve um custo em torno de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais) (UFSC, 2017).

Neste sentido, a responsabilidade da PRODEGESP em gerir o orçamento, incluindo os vencimentos, vantagens, benefícios, adicionais, indenizações e gratificações aos que integram a folha, é grandiosa. Além disso, toda essa gestão está adstrita à prestação de contas aos órgãos de controle, especialmente, proveniente do Controle Legislativo instituído constitucionalmente.

O Controle Legislativo, nada mais é do que a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública quanto aos critérios político e financeiro (CARVALHO FILHO, 2014). Nesse sentido, no que tange ao controle financeiro, o Congresso Nacional exerce o controle externo por meio do Tribunal de Contas da União (TCU) nas áreas contábil, financeira (em sentido estrito), orçamentária, operacional e patrimonial, nos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, abraçando todos os Poderes da República (CARVALHO FILHO, 2014; DI PIETRO 2009). Para Carvalho Filho (2014, p. 1.020):

O Tribunal de Contas é um órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo e, por isso mesmo, sua atuação é de caráter *auxiliar e especializado*, porque colabora com o Legislativo e tem a atribuição específica de exercer esse tipo de controle. [...] Quando fiscaliza seus próprios atos, no exercício da autotutela, o controle é interno.

Além disso, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) instituiu que cada Poder tem que possuir em sua estrutura, órgãos especializados na destinação dos recursos do erário, como inspetorias, departamentos, setores de auditorias, dentre outros. A CRFB (BRASIL, 1988) é clara quanto a que a fiscalização se proceda pelo sistema de controle interno de cada Poder (CARVALHO FILHO, 2014). Neste sentido, no âmbito do Poder Executivo Federal foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), que atua como órgão de controle interno, cuja função é comprovar a legalidade dos atos, exercer o controle das operações de crédito e avaliar a execução de programas e os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais. E

mais, mediante a comprovação de irregularidades ou ilegalidades, é responsável por dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidades (BRASIL, 1988).

Desta forma, não só a PRODEGESP (UFSC) e a PROGEP (UNIFAP) diante de toda a responsabilidade gerencial estão submetidas aos atos de controle da CGU e TCU, como os demais órgãos públicos. A UFSC, sendo considerada uma instituição de grande porte (UFC, 2017), gerencia um alto orçamento, esse gerenciamento torna-se desafiante diante dos órgãos de controle, tanto interno, quanto externo.

A UFSC é uma universidade que vem, desde sua criação, atuando em todas as grandes áreas do conhecimento, inclusive na área cultural e artística, e em todos os níveis de formação acadêmica. Com sede não apenas na cidade de Florianópolis, como também em quatro Municípios do Estado de Santa Catarina (Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville), a UFSC segue sua trajetória construindo sua história e afirmando-se como uma das melhores instituições de ensino público do País (UFSC, 2015).

Foi criada por meio da Lei nº 3.849/1960 (BRASIL, 1960) com personalidade jurídica e autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar (NECKEL; KUCHLER, 2010). Estruturalmente é dividida em dois Órgãos Centrais (Órgãos Deliberativos e Órgãos Executivos) (Vide Quadro de nº 02 - Estrutura de gestão/UFSC), que representam sua estrutura de gestão administrativa e acadêmica, sendo que, cada Órgão detém competências específicas conforme suas regulamentações (UFSC, 2017).

Quadro 2 – Estrutura de gestão/UFSC

Natureza	Unidade
Órgãos Deliberativos Centrais	Conselho Universitário Câmaras: Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e dos Curadores.
Órgãos Executivos Centrais ⁶	Reitoria e Vice-Reitoria Pró-Reitorias Secretarias

Fonte: UFSC (2017)

Diante de sua concepção funcional institucional, esta Universidade dispõe, além do Ensino Superior e à Distância, o ensino Pré-escolar, Fundamental e Médio, com o Colégio de Aplicação (CA) e o Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI), e vai até a terceira idade, com o Núcleo da Terceira Idade (NETI) (UFSC, 2017).

Em 2007, a UFSC aderiu ao REUNI (BRASIL, 2007) e a partir de então aumenta de forma significativa o número de cursos e vagas que coloca à disposição da sociedade e, conseqüentemente, aumenta sua estrutura administrativa. Por meio de suas Unidades Acadêmicas, a Instituição oferece 119 (centro e dezenove) cursos de graduação (entre presencial e à distância), 137 (cento e trinta e sete) cursos de pós-graduação *strito sensu* (entre mestrados acadêmicos, profissionais e doutorados) e 12 (doze) lato sensu (presencial e à distância) (UFSC, 2017).

Com aproximadamente 58 anos de existência, a UFSC reconhece o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a importância da interdisciplinaridade, demonstrando esse reconhecimento por meio de objetivos definidos (NECKEL E KUCHLER, 2010, p. 471):

A Universidade sempre reconheceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a importância de fomentar a

⁶ Além da Reitoria e da Vice-Reitoria, fazem parte dos Órgãos Executivos Centrais sete Pró-Reitorias: de Administração, Assuntos Estudantis, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, Extensão, Graduação, Pesquisa e de Pós-Graduação; e dez Secretarias: de Ações Afirmativas e Diversidades, Aperfeiçoamento Institucional, Cultura e Arte, Educação à Distância, Esportes, Inovação e Propriedade Intelectual, Obras, Manutenção e Meio Ambiente, Planejamento e Orçamento, Relações Internacionais e de Segurança Institucional (UFSC, 2017).

interdisciplinaridade em todos os níveis. Ela persegue os objetivos de divulgar e popularizar a ciência, estimular a reflexão crítica e colaborar com a promoção da qualidade de vida e da formação de recursos humanos, contribuindo de forma significativa para o desenvolvimento político, econômico, social, cultural, desportivo, científico e tecnológico do Estado e do país.

Assim como a UFSC, a universidade pública possui uma função social a cumprir perante a sociedade, devolvendo a ela, de uma forma ou de outra, todo conhecimento produzido, seja ele científico, tecnológico, filosófico, teológico, dentre outros (BIANCHETTI, 2013).

No contexto da relação universidade e sociedade, Chauí (2003) sustenta que a universidade pública é uma instituição social, e como tal, deve revelar de forma determinada a estrutura e o funcionamento da sociedade em geral.

Para Chauí (2003, p. 5), a relação entre universidade e sociedade, expressa no interior da instituição universitária e que demonstra a existência de conflitos (divisões e contradições), explica que a universidade pública sempre foi uma instituição social:

[...] uma ação social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e atribuições, num princípio de diferenciação que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais estruturadas por ordenamento, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela.

Chauí (2013, p.6) reforça a natureza da universidade como uma instituição social por estar “articulada às ideias de reconhecimento, legitimidade, de discutir/questionar sua própria existência, sua função, seu lugar na luta de classe”, o que a faz ser diferente de uma organização social, uma vez que, esta, está voltada para uma prática determinada, onde suas operações estão definidas como estratégias de eficácia e de sucesso para alcançar o objetivo particular.

A universidade é um ingrediente importante para a inovação do conhecimento na sociedade, e como tal, deve atuar na educação do homem, como um ser que vive em sociedade e precisa ser transformado pelo conhecimento. Não existe educação fora das sociedades humanas e nem homens fora delas, quando a educação assume seu papel na

sociedade, a universidade cumpre sua missão com a responsabilidade de transmitir esse conhecimento sólido e seguro, na formação e transformação intelectual (FREIRE, 2011).

A UFSC, a UNIFAP ou qualquer universidade pública brasileira representa uma instituição que desempenha um papel essencial na sociedade, pois atua como impulsionadora da mente humana e fornece os aparatos norteadores e balizadores da intelectualidade, formação e profissionalização da sociedade em que estão inseridas (BIANCHETTI, 2013).

Entretanto, a universidade pública inevitavelmente está inserida no cenário econômico sustentado por decisões políticas, onde atores externos influenciam nas decisões internas, assim, esforços contínuos precisam ser direcionados para sua manutenção e permanência.

Para Amaral (2008), quando o assunto é de ordem orçamentária, o ensino superior público sofreu de forma significativa ao longo dos anos, com a política macroeconômica. Sustenta Amaral (2008) que as universidades federais tiveram reduzidos seus orçamentos, que impactaram nos gastos em custeio e investimentos. O aumento de outras despesas como pagamentos com inativos, pensionistas, sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários justificaria o ajuste orçamentário feito.

A redução crônica dos recursos financeiros aplicados nas IFES vem comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, reduzindo sua capacidade de intervenção na realidade do País, demonstrando uma despreocupação de governantes tanto do Poder Executivo Federal, quanto do Poder Legislativo (AMARAL, 2008).

Para Bauman (2010, p.43) “o desafio aos pressupostos fundamentais da educação vem do caráter errático e substancialmente imprevisível das transformações contemporâneas”. As transformações ocorridas na sociedade têm afetado diretamente as bases da educação, e a imprevisibilidade vinda dessa transformação tem sido um desafio para a universidade pública, o contexto de transformações em que esta está inserida, muitas vezes tem ditado as regras, influenciando diretamente na tomada de decisão dos atores competentes.

Por outro lado, a universidade precisa reagir para continuar a desempenhar o seu papel de forma efetiva e contributiva para a sociedade, executando suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão. Na gestão, o desenvolvimento de políticas institucionais deve refletir de modo coerente à realidade dos objetivos institucionais.

Neste contexto, o desenvolvimento de políticas institucionais na área de pessoal ganha destaque, em caráter estratégico, na gestão das

instituições mencionadas no presente estudo, por se tratarem de áreas que representam o sustentáculo entre os interesses institucionais e pessoais. Assim, o próximo capítulo abordará o desenvolvimento da Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e da UFSC, no intuito de conhecê-las na dimensão da instituição dos mecanismos administrativos de apoio jurídico, que tem seu fundamento na legislação de pessoal.

3 POLÍTICA INSTITUCIONAL DE APOIO JURÍDICO DE PESSOAL DA UNIFAP E DA UFSC

Tendo como ponto de partida a legislação de pessoal, que é o fundamento da existência e instituição de mecanismos administrativos de apoio jurídico, é inegável que não há como desvincular as políticas institucionais de pessoal das universidades federais, da legislação de pessoal.

Um dos princípios basilares da Administração Pública é o princípio da legalidade, isso significa que todos os assuntos tratados devem ser juridicizados ou normatizados (CARVALHO FILHO, 2014). Nesse sentido, a PROGEP na UNIFAP e a PRODEGESP na UFSC, desenvolvem suas políticas de gestão com base nos critérios estabelecidos pelas normas legais.

Com base em pesquisas nas principais bases de dados da CAPES (web of science, scielo e scopus) (CAPES, 2018), ressalto a escassa ou quase nenhuma literatura dedicada ao assunto legislação de pessoal no executivo federal, fator este que me remete ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União (RJU), por ser a lei de regência do servidor público civil da União (BRASIL, 1990b).

Devido às várias categorias⁷ existentes de servidores públicos, muitas de suas peculiaridades variam em função do regime jurídico funcional que incide sobre as respectivas relações de trabalho (CARVALHO FILHO, 2014).

Para Carvalho Filho (2014, p. 602), Regime Jurídico é “o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica”, e deles se originam diversos direitos e deveres. Para Di Pietro (2009) e Medauar (2015), Regime Jurídico são normas referentes a direitos, deveres e demais aspectos da vida funcional dos servidores públicos.

Carvalho Filho (2014) classifica o Regime Jurídico em três espécies: Regime Estatutário (Estatuto), Regime Trabalhista (Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT) e Regime Especial (Contratual – Lei própria reguladora).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) quanto ao regime de trabalho a ser adotado por cada ente público, destaco que o regime jurídico adotado pela União (Administração

⁷ De acordo com a classificação de Carvalho Filho (2014), os servidores públicos subdividem-se em diferentes categorias, Servidores Públicos Civis e Militares, Servidores Públicos Comuns e Especiais, Servidores Públicos Estatutários, Trabalhistas e Temporários.

Direta, Autarquias e Fundações Públicas) é o estatutário, delineado pelo RJU⁸ ou Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990) (Di Pietro, 2009), observando que a unicidade do RJU aplica-se tão somente aos servidores permanentes ou efetivos (CARVALHO FILHO, 2014; Di Pietro, 2009; MEDAUAR, 2015).

Neste contexto, a Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) regula as relações contratuais entre os servidores públicos federais ocupantes de cargo efetivo e o ente estatal, disciplina as regras e normas de provimento e vacância de cargos, direitos, deveres, responsabilidades, proibições, penalidades, regras processuais e demais disposições (ARANHA; SALLES, 2015; CARVALHO FILHO, 2014).

A PROGEP na UNIFAP e a PRODEGESP na UFSC, como responsáveis pela gestão de pessoas, possuem natureza de Órgão Executivo Central, vinculadas à Administração Central da Reitoria (UFSC, 2017; UNIFAP, 2013b). Correspondem a uma área meio de caráter estratégico em seus respectivos entes, e para tanto, é necessário que suas atividades sejam articuladas para atender de forma eficiente às expectativas de todo corpo institucional.

Portanto, quando se pensa em uma gestão de pessoas focada em valores de eficiência e eficácia, é necessário que a legislação vigente seja interpretada, revista e aplicada de forma competente e segura (BRASIL, 2012a). Tal ação possibilita segurança jurídica adequada na tomada de decisão.

Sobre as normas de pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal, aplicáveis às Universidades, vigora os critérios estabelecidos na Orientação Normativa (ON) nº 07/2012 (BRASIL, 2012e).

A referida ON nº 07/2012, prevê critérios e procedimentos a serem adotados pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), isto é, as unidades de gestão de pessoas, relacionados à orientação e questionamentos sobre a legislação de pessoal, submetidos à análise do Órgão Central⁹, quando necessário. Para melhor compreensão, destaco os artigos 9º, 10 e Parágrafo Único do artigo 11 da ON nº 07/2012 (BRASIL, 2012e, p. 2 e 3).

⁸ Note-se que o RJU não é o estatuto pioneiro do servidor público federal. Outros dois estatutos foram instituídos, o primeiro foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.713/1939 (BRASIL, 1939) e o segundo por meio da Lei nº 1.711/1952 (BRASIL, 1952) (GUERRA, 2009).

⁹ O órgão central é a unidade administrativa designada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para atuar nos assuntos relacionados à política pública de pessoal no âmbito do Executivo Federal (BRASIL, 2012e).

Art. 9º O órgão central somente manifestar-se-á:

[...]

Parágrafo único. Não serão objeto de análise e manifestação por parte do órgão central, devendo ser reencaminhados ao respectivo órgão setorial, seccional ou correlato os processos ou documentos que:

[...]

III- sejam encaminhados pelo órgão setorial com pronunciamento de mérito, mas sem suscitar dúvidas fundamentadas quanto à legislação de pessoal civil.

Art.10. O pronunciamento do órgão setorial a que se referem os incisos I e II do caput do art. 9º deverá conter, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

[...]

III – entendimento do órgão sobre a aplicação do(s) dispositivo(s) legal (is) ao caso objeto de análise.

Art.11. A decisão sobre a necessidade de se consultar o órgão central é privativa dos órgãos setoriais.

Parágrafo único. Considerar-se-á manifestação [...] aquela em que houver pronunciamento acerca de todos os aspectos processuais e meritórios incidentes nos autos, conforme a legislação aplicável à matéria, concluindo, ao final, por uma solução relativa ao caso, [...].

Os dispositivos descritos consignam que só haverá manifestação do Órgão Central acerca da dúvida ou questionamento suscitado, se os autos processuais estiverem devidamente instruídos de acordo com os critérios adotados na ON nº 07/2012 (BRASIL, 2012e), ou seja, além dos aspectos processuais, as unidades de gestão de pessoas deverão fazer a análise jurídica do mérito acerca de todos os assuntos pertinentes ao caso, inclusive, emitindo prévio entendimento sobre o mesmo.

A este respeito, a Nota Técnica (NT) nº 355/2012 (BRASIL, 2012d), esclarece que os órgãos integrantes do SIPEC, diante dos questionamentos dos servidores ou de seus órgãos vinculados, são detentores de competência para levantar a legislação aplicável ao caso,

analisá-la minuciosamente e apresentar soluções à problemática, ainda que haja dúvida quanto a esta conclusão.

A Nota Técnica em comento salienta sobre a competência dos órgãos quando da análise da legislação e a tomada de decisão (BRASIL, 2012d, p. 10):

14.Do exposto até o momento, verifica-se que este órgão central do SIPEC tem por competência orientar os órgãos e entidades que lhes são vinculados, quanto à aplicação da legislação de pessoal, todavia, a prerrogativa de proferir a decisão quanto ao pleito do servidor ou servidores, permanece com o órgão ao qual esse se vincula.

35.Ademais, deve-se explicitar que a competência da SEGEP¹⁰ é orientar quanto à aplicação da legislação e não usurpar a competência do órgão setorial, seccional ou correlato na tomada de decisões que lhes compete.

Assim, de acordo com a norma regulamentadora mencionada (BRASIL, 2012d), em que pese as orientações do órgão central ser vinculantes, no caso concreto, a análise e decisão será proferida pelo próprio órgão integrante do SIPEC.

Neste cenário, o Órgão Central reconhece as dificuldades encontradas pelas unidades de gestão de pessoas quando o mérito reside na aplicação da legislação de pessoal (BRASIL, 2012d).

As dificuldades na aplicabilidade da legislação de pessoal aliada ao fator da obrigatoriedade de prévia análise jurídica dos casos concretos levados ao Órgão Central, quando necessário (BRASIL, 2012e), por si, tornam possíveis a existência e adoção de mecanismos administrativos com vistas ao apoio e assessoramento jurídico na gestão de pessoas destas Universidades.

Sobre o assunto legislação de pessoal, realizei consulta no portal institucional de quarenta universidades federais, do universo de 63 universidades federais existentes no Brasil (ANDIFES, 2019), no intuito de reforçar o arcabouço teórico do Estudo e identificar como esse assunto vem sendo abordado pelas áreas de gestão de pessoas destas Universidades, em termos de estruturas ou mecanismos administrativos de apoio jurídico.

¹⁰ Secretaria de Gestão Pública

Com base nas análises feitas nas estruturas organizacionais apresentadas nos portais das quarenta (40) universidades verificadas, identifiquei que a legislação de pessoal aparece em trinta e seis universidades (36), do total pesquisado, como uma função básica¹¹ da gestão de pessoas, denominando-se Controle e Legislação de Pessoal ou somente Legislação de Pessoal, cuja função é atuar nos assuntos relacionados a controle interno e externo, aplicabilidade da legislação de pessoal e as normatizações internas de pessoal.

O resultado desta análise demonstra a existência de mecanismos administrativos de apoio jurídico nas áreas de pessoal em grande parte das universidades federais, contribuindo com o reconhecimento do Órgão Central quanto às dificuldades que os órgãos federais têm na aplicação da legislação de pessoal.

Assim, no âmbito da PROGEP, a legislação de pessoal também é tida como uma função básica da gestão de pessoas, constituindo-se em uma unidade de apoio administrativo. Em termos de execução de demandas, possui competências e atribuições próprias (UNIFAP, 2013b).

Historicamente, o apoio jurídico na UNIFAP foi tratado como uma atividade necessária para a área da gestão de pessoas (UNIFAP, 2002). A Divisão de Legislação (DILE) que funcionava como um mecanismo de aporte jurídico de pessoal foi criado antes mesmo da elaboração do Regimento Geral da UNIFAP (UNIFAP, 1990b).

Este apoio jurídico administrativo estendeu-se ao longo dos anos na gestão de pessoas da UNIFAP. Na atual estrutura é denominado de Divisão de Legislação de Pessoal (DILEP), encontra-se vinculado ao Departamento de Administração de Pessoal na PROGEP (UNIFAP, 2013b). De acordo com as descrições de suas atribuições, a DILEP tem por objetivo “propor normas internas e orientar a aplicação de leis e normas referentes à área de pessoal” (UNIFAP, 2013b, p.8). Na estrutura do DAP, tal mecanismo está caracterizado como uma divisão auxiliar dos demais setores da PROGEP (UNIFAP, 2018a).

A atuação da DILEP restringe-se ao apoio nas análises processuais das atividades relacionadas à aplicação da legislação e expedição de normas internas da PROGEP (UNIFAP, 2018a).

Estruturalmente, a PROGEP está organizada pelo modelo departamental. Sobre estruturas tradicionais nos modelos de gestão, França (2011), caracteriza a forma de departamentalização como

¹¹ A legislação de pessoal é tratada como uma função básica da Administração de Pessoal pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970).

modelo de estrutura funcional. A estrutura funcional é caracterizada pela divisão do trabalho por área de conhecimento necessário para realização da atividade.

Para França (2011), há pelo menos dois modelos básicos de administração, o modelo diretivo e o modelo participativo. A estrutura departamental segue o modelo diretivo, que tem como critério básico a autoridade formal e a burocracia e seus mecanismos para obter o atendimento das demandas.

Machado e Silveira (1998) constatam em seus estudos que a estrutura funcional pode ser adotada nas universidades, tanto nas áreas de apoio (meio) como Administração de Gestão de Pessoas, Financeiro, Contabilidade, dentre outros, como nas subunidades de apoio das áreas fins como Faculdades, Institutos, Setores Acadêmicos ou Escolas, uma vez que este tipo de estrutura tem como base a especialidade para a consecução dos objetivos da área.

Sobre o exercício de atividades específicas nas universidades federais, vale destacar que a estrutura de carreira dos cargos dos TAE pertencente às IFES é estabelecida pelo Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE), normatizado pela Lei nº 11.091/2005 (BRASIL, 2005). Os cargos pertencentes ao PCCTAE são organizados em cinco níveis (A, B, C, D e E), que vai do nível fundamental até o nível superior (BRASIL, 2005).

Na tabela de cargos do PCCTAE não há previsão de cargos com atribuições específicas para o exercício de atividade jurídica e nem tampouco, o referido Plano de Carreira permite a possibilidade de desenvolvimento na carreira por meio de qualificação ou qualquer outro meio (BRASIL, 2005). Desta forma, pelo PCCTAE, as universidades federais não dispõem de cargos de carreira jurídica para atividades na área jurídica.

Entretanto, a respeito dos cargos específicos da área jurídica vale destacar que, no Plano Único de Classificação de Cargos e Empregos (PUCRCE) dos servidores das instituições federais de ensino superior, estrutura funcional antecessora do PCCTAE, previsto pela nº Lei 7.596/1987 (BRASIL, 1987a), aprovado pelo Decreto nº 94.664/1987 (BRASIL, 1987b) e regulamentado pela Portaria nº 475/1987 (BRASIL, 1987c), existiam os cargos para carreira jurídica de Advogados, Assistentes Jurídicos e Procuradores, os quais não foram contemplados pelo plano de carreira vigente.

Neste cenário, na PROGEP, os servidores lotados na DILEP que exercem atividades na área jurídica, são ocupantes dos cargos de Assistentes Administrativos, que possuem atribuições mais gerais na

classificação de cargos do PCCTAE (BRASIL, 2005) (UNIFAP, 2018a).

Além da DILEP como um mecanismo auxiliar de apoio à legislação, na estrutura administrativa da UNIFAP consta a existência da Procuradoria Jurídica (PROJUR), que atua de forma abrangente em toda a Instituição, podendo, inclusive, prestar assistência jurídica para área de pessoal (UNIFAP, 2015).

Descrita como uma estrutura de governança, a PROJUR (UNIFAP, 2015, p. 68):

[...] presta assessoramento à Reitoria em assuntos de natureza jurídica; mantém atualizados os arquivos de legislação de interesse da UNIFAP, em especial jurisprudência, decisões, acórdãos e pareceres jurídicos; redige peças e solicita documentação destinada a instruir processos judiciais; emite pareceres que envolvam matéria de natureza jurídica, por solicitação do reitor; representa a UNIFAP em juízo, mediante autorização do reitor.

Acerca de tal assunto, cumpre mencionar que as Procuradorias nas IFES são unidades da Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão subordinado à AGU, e os procuradores que nela atuam pertencem ao quadro de procuradores da AGU (BRASIL, 2002).

Isto porque, com o advento da Lei nº 10.480/2002 (BRASIL, 2002), as Procuradorias Jurídicas que existiam nas estruturas das autarquias e das fundações federais (entre elas as IFES) foram vinculadas à PGF, transformando-as em Procuradorias Federais (PF), com o aproveitamento de sua força de trabalho e seus recursos físicos. Inclusive a este respeito, a norma legal que veio dispor sobre a criação da Carreira de Procurador Federal foi a Medida Provisória (MP) nº 2229-43/2001 (BRASIL, 2001), que, além de criar a carreira de procurador federal, promoveu a transformação de diversos cargos de cunho jurídico (na Administração Pública Federal) no novo cargo de Procurador Federal.

Dentre as modificações ocorridas nos diversos cargos pela referida MP (BRASIL, 2001), estavam os cargos de Assistentes Jurídicos, Advogados e Procuradores, integrantes do PUCRCE (BRASIL, 1987a) que existiam nas IFES, os quais foram reestruturados e transformados, todos, no cargo de Procurador Federal pertencentes ao quadro da AGU e, conseqüentemente, enquadrados na respectiva

carreira, deixando as IFES sem qualquer tipo de cargo da carreira jurídica (SILVA, 2013).

Assim dispõe o artigo 39 e 40 da MP nº 2229-43/2001 (BRASIL, 2001):

Art.39. São transformados em cargos de Procurador Federal, os seguintes cargos efetivos, de autarquias e fundações federais:

I - Procurador Autárquico;

II - Procurador;

III - Advogado;

IV - Assistente Jurídico; e

V - Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários.

Art.40. São enquadrados na Carreira de Procurador Federal os titulares dos cargos de que trata o art. 39, cuja investidura nos respectivos cargos haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988, e, se posterior a essa data, tenha decorrido de aprovação em concurso público [...].

Com isto, a AGU, por meio da PGF, passou a ser responsável pela (re) apresentação¹² judicial e extrajudicial das universidades federais, ficando com a PF destas Instituições, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico (PEREIRA, 2009). Tal ação retirou das IFES a autonomia de produzirem sua defesa em juízo.

Desta forma, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico das Procuradorias Federais junto às IFES, foram normatizadas por meio da Portaria nº 172/2016 (AGU, 2016b), que delimitou o âmbito de atuação das matérias sob a responsabilidade destas Procuradorias, com base em competências previamente definidas. Assim, em todas as universidades federais, inclusive a UNIFAP, as Procuradorias Federais exercem atribuições semelhantes.

No âmbito da UNIFAP, o apoio jurídico se desenvolve por meio da DILEP (unidade de atuação específica em pessoal), e da PROJUR (unidade de atuação mais geral e abrangente na Instituição).

¹² O papel do Procurador é o de apresentar a pessoa jurídica estatal e não representá-la, pois em rigor, os procuradores públicos não são advogados (PEREIRA, 2009).

No caso da UFSC, a área jurídica de apoio às ações de pessoal não aparece na estrutura da PRODEGESP. Pelas atribuições de suas unidades administrativas (departamentos/divisões/setores), também não foi possível identificar um mecanismo de atuação específica na legislação de pessoal (UFSC, 2018d).

Entretanto, é possível identificar três estruturas voltadas ao apoio jurídico no processo histórico da área de gestão de pessoas na UFSC. Na estrutura do Departamento de Pessoal de 1970, consta a existência de uma unidade administrativa denominada de Seção de Legislação, Direitos e Deveres, então, vinculada ao Departamento de Legislação e Controle de Cargos e Empregos (UFSC, 1970). No Regimento Interno do DP datado nos registros de 1980, é possível identificar atribuições relacionadas à Seção de Legislação, Direitos e Deveres, como: elaborar pareceres em casos disciplinares; manter organizada a legislação e jurisprudência sobre pessoal; instruir processos, emitir pareceres e opinar sobre direitos, deveres e garantias dos servidores; assistir e orientar os demais órgãos da Universidade; expedir guias de exames médicos e outras atividades inerentes à área de pessoal ou que venham a ser delegadas (UFSC,1980).E, na configuração do novo DRH em 2001 que promoveu mudanças e inovações em sua estrutura interna, consta uma unidade de Gestão de Legislação (UFSC, 2001).

Assim, os registros históricos revelam (de 1970 até 2001) que a gestão de pessoas da UFSC contava com uma estrutura administrativa própria para as análises jurídicas dos casos concretos, incluindo o exercício da atividade de assessoria aos demais setores da Universidade (UFSC, 1970; 1980; 2001). Entretanto, nas estruturas da gestão de pessoas de 2004 a 2016 não observei unidade administrativa para tais finalidades.

A UFSC (como a UNIFAP) também conta com o apoio de uma Procuradoria Federal (PF-UFSC) como órgão de consultoria e assessoramento jurídico:

A Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina (PF-UFSC) é o órgão exclusivo de consultoria e assessoramento jurídico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Os serviços prestados pela PF-UFSC incluem ainda o assessoramento na prestação de subsídios à defesa da UFSC em juízo, na apuração da certeza e liquidez dos créditos da UFSC, o assessoramento de gestores e autoridades nos procedimentos instaurados no âmbito do Tribunal

de Contas da União (TCU) e representação de agente público pela Advocacia-Geral da União (AGU)(AGU, 2018, p.1).

Diante da funcionalidade da PF-UFSC, suas principais atribuições estão previamente descritas na Portaria Conjunta nº 1/2017/PFUFSC/GR (AGU, 2018, p.01), dentre as quais destaco:

Exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina;
Assessorar gestores e autoridades nos procedimentos instaurados no âmbito do Tribunal de Contas da União, auxiliado pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, sempre que os atos objeto de controle não conflitarem com orientação do Advogado-Geral da União do Procurador-Geral Federal ou da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina;
Zelar pela observância da Constituição, das leis e dos atos emanados pelos poderes públicos, sob orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal;

Não há dúvidas que a PF-UFSC configura-se como um mecanismo de apoio jurídico às atividades da UFSC (por seu próprio caráter eminentemente jurídico). Partindo do pressuposto de sua função típica de consultoria e assessoramento, a PF-UFSC também deve servir de apoio para a PRODEGESP nos assuntos relacionados à legislação, apesar de sua competência residual em matéria de pessoal.

Como visto até aqui nos modelos institucionais apresentados, no que se refere ao campo da legislação de pessoal, ora se assemelham, ora se distanciam em termos de mecanismos de suporte jurídico-administrativo. As diferenças perpassam pelo processo de gestão desenvolvida no interior de cada Instituição, tendo em vista sua autonomia administrativa e financeira garantida constitucionalmente (BRASIL, 1988; MEDAUAR, 2015).

Sobre modelos institucionais de gestão e estruturas de apoio administrativo, vale destacar que as universidades gozam de autonomia de auto-administração/autogestão no que diz respeito aos seus assuntos peculiares (DI PIETRO, 2009; MORHY, 2004).

Esta autogestão é oriunda da autonomia administrativa e financeira garantidas constitucionalmente (BRASIL, 1988; MEDAUAR, 2015). A autonomia administrativa permite que a universidade defina sua missão, elabore seus estatutos, gerencie seus recursos e desempenhe suas atividades na lógica da autogestão, processo pelo qual, possibilita que cada universidade disponha de estrutura administrativa própria, organização hierárquica interna, compreendendo um conjunto de órgãos, objetivos diversificados e quadro próprio de servidores. Estes traços peculiares e típicos, que constituem a universidade como uma instituição complexa, em conjunto, caracterizam a forma como se organiza e se desenvolve a gestão (GRILLO, 2001; RIBEIRO, 2017).

Ribeiro (2014) considera que a gestão na universidade ou gestão universitária¹³ é o mecanismo responsável por promover as funções básicas da universidade e delinear a política universitária, em que pese as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Souza (2009), ao discutir sobre o assunto, argumenta que esta gestão possui duas dimensões: a administrativa (capacidade de gestão, incluindo infraestrutura) e a dimensão acadêmica (atividades de ensino, pesquisa e extensão). E a junção destas dimensões, constitui um campo complexo para os gestores universitários, uma vez que, para administrá-las são necessárias competências administrativas, técnicas e humanas.

As exigências impostas (seja de ordem legal ou advindas de mudanças na sociedade) às universidades são semelhantes, sendo indiferente se instituição de grande, médio ou pequeno porte. Sendo assim, os desafios enfrentados pelos gestores se assemelham, sejam decorrentes da estrutura organizacional, das modalidades de gestão ou das políticas de ensino superior adotadas (SAMPAIO; LANIADO, 2009).

O que diferencia umas das outras é a ação dos sujeitos, que é fortemente influenciada pelo contexto em que vivem fato este que, além da autonomia, também contribui para o grau de consecução de

¹³Schlickmann (2013) no seu trabalho sobre a administração universitária como um campo científico corrobora que a administração universitária é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros das organizações de educação superior, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir seus objetivos. Incluídos nesta concepção as variações: gestão de IES, gestão universitária, ou gestão do ensino e da educação superior. Entretanto, neste estudo utilizo o termo gestão universitária com escopo específico para as universidades federais

iniciativas transformadoras ou modernizadoras de gestão em instituições desta natureza (SAMPAIO; LANIADO, 2009).

Em linhas gerais, observados os limites legais, fica a critério de cada instituição o gerenciamento de suas práticas institucionais (MORHY, 2004). Um exemplo são os Estatutos e Regimentos que instituem normas gerais acerca da organização e funcionamento, elaborados pelas próprias universidades (MEDAUAR, 2015). Porém, a universidade precisa se organizar, planejar-se estrategicamente, firmar suas ações de tal forma que possa manter o atendimento às demandas, com a escolha de um diferencial que lhe garanta resultados satisfatórios (RIBEIRO, 2017).

Diante da realidade do contexto apresentado, constata-se que a UNIFAP desenvolve institucionalmente uma política de apoio jurídico para área de pessoal. A PROGEP mantém em suas instalações um mecanismo administrativo que coopera com o desempenho dos processos na área jurídica e auxilia na legitimação das ações de pessoal, quando o assunto é a legislação, além da existência da Procuradoria Federal junto à UNIFAP, que, de forma geral, atua nas atividades de consultoria e assessoria jurídica, podendo inclusive, de forma residual, atuar no âmbito da PROGEP, de acordo com os limites de sua competência normativa. No caso da PRODEGESP, não é possível identificar entre suas ações, uma política institucionalizada voltada ao apoio jurídico específico nas atividades da legislação. Porém, similarmente à UNIFAP, no tocante à atuação da Procuradoria, torna-se necessário compreender até que ponto a estrutura administrativa da PF-UFSC oferece apoio técnico jurídico à área de pessoal, resguardados seus limites normativos.

Por entre formas diferenciais de estruturas, de gestão e de contexto, sabe-se que a dinâmica das normas jurídicas de pessoal vai sendo delineada por uma política de pessoal maior do Governo Central, uma política pública. Sendo assim, a instituição por meio dos mecanismos de gestão deve ter por fundamento base as diretrizes estabelecidas por essa política.

É no cenário da política pública de pessoal que reside o próximo capítulo deste Estudo, consubstanciado em uma abordagem sobre os delineamentos da política pública voltados à aplicação da legislação de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Federal.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE PESSOAL

A política pública, como um ramo da ciência política, é estudada para a compreensão de como e por que os governos optam por determinadas ações, seguidas por propostas de aplicação de métodos científicos nas formulações e decisões sobre problemas públicos (SOUZA, 2006).

Howlett et al. (2013, p. 12) sustenta que no plano de criação de uma política pública, inúmeros fatores são observados e qualquer que seja a decisão tomada pelo Estado, dependerá de um esforço entre os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento para efetivar as ações definidas.

[...] a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organização no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no âmbito das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam.

Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, levam nosso olhar para o ambiente onde os confrontos de interesses, preferências ou ideais se desenvolvem, isto é, o governo (SOUZA, 2006).

No âmbito do Poder Executivo Federal, os delineamentos da política pública de pessoal são de responsabilidade do Ministério do Planejamento (Ministério da Economia), que desenvolve sua competência por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) (atual Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia) cuja estrutura e atribuições foram estabelecidas pelo Decreto nº 9.035/2017 (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2019).

Historicamente, a política pública de pessoal no executivo federal nasceu com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) que tinha como um dos princípios promover a seleção e

o aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito¹⁴ (MACHADO, *et. al.*, 2017).

Porém, a organização e o funcionamento de uma efetiva política pública de pessoal somente ocorreu com a elaboração do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) e a Lei nº 5.645/1970 (BRASIL, 1970b), que estabeleceram princípios e diretrizes gerais sobre a organização das atividades de pessoal e criaram o Conselho Federal de Administração de Pessoal (GRAEF; CARMO, 2008).

Para Camões e Meneses (2016), o tema de gestão de pessoas, sempre esteve presente entre os temas centrais do Governo, muito embora tenha sido apontado como ponto de pauta principal em poucos casos.

O Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), especificamente, definiu que os serviços incumbidos para o exercício das atividades de pessoal, no âmbito do Poder Executivo, estariam organizados sob a forma de sistema, vinculados a uma coordenação central.

No momento da edição do referido Decreto-Lei (BRASIL, 1967), foram instituídos na Administração Pública Brasileira, princípios de racionalidade administrativa como o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (com vistas a desconcentrar e descentralizar), a reunião de competência e informação ao processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (CAMÕES; MENEZES, 2016).

Em decorrência de tais critérios, o Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970a), alterado pelo Decreto nº 93.215/1986 (BRASIL, 1986) e pelo Decreto nº 9.473/2018 (BRASIL, 2018c), foi editado como instrumento normativo que regulamentou o artigo 30 do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), dispondo sobre a organização e o funcionamento do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) e estabelecendo as funções básicas da Administração de Pessoal.

O Decreto nº 67. 326/1970 (BRASIL, 1970a), alterado pelo Decreto nº 93.215/1986 (BRASIL, 1986) estabeleceu a estrutura

¹⁴ O sistema de mérito visava diminuir as imposições dos interesses privados e político-partidários nas vagas de empregos públicos, evidenciada pelo patrimonialismo (que se caracteriza pela inércia do governante em diferenciar o que era bem público, do privado) e pelo nepotismo (favorecimento de parentes ou amigos, preferencialmente quanto à ocupação de cargos ou empregos públicos ou funcionário público agindo em benefício próprio e de seus interessados) (MACHADO, *et. al.*, 2017).

hierarquizada do sistema SIPEC, compreendendo todas as unidades administrativas responsáveis pela gestão de pessoal dos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Em termos de administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, o RJU (BRASIL, 1990) e a CRFB (BRASIL, 1988), em conjunto com outros instrumentos legais relevantes (como Decretos e Medidas Provisórias), funcionam como eixo central que moldam a estrutura da política pública de pessoal (GUERRA, 2009).

Vide Quadro de nº 04 – Estrutura Hierárquica do SIPEC -, que demonstra de forma detalhada quem são e como estão organizados os integrantes do Sistema.

Quadro 3– Estrutura Hierárquica do SIPEC

Integrante	Natureza
Órgão Central	Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ¹⁵ .
Órgãos Setoriais	Secretarias, departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos ministérios e dos órgãos da Presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa.
Órgãos Seccionais	Secretarias, departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal de autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas e empresas públicas dependentes.
Órgãos Correlatos	Unidades administrativas que exercem atividades relacionadas ao SIPEC conferidas regimentalmente dentro do mesmo órgão ou entidade e que não constituam órgão setorial ou seccional.

Fonte: BRASIL (1986; 2012e)

Na estrutura do SIPEC, o Órgão Central responsável pelas políticas de pessoal vincula e subordina os demais órgãos integrantes do Sistema, nos limites de suas competências (BRASIL, 1986; 2012e).

As competências do Órgão Central¹⁶ do SIPEC dizem respeito ao “estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação,

¹⁵ Em 2012, o órgão central do SIPEC era a Secretaria de Gestão Pública. Em 2017, a Secretaria de Gestão de Pessoas do MP foi designada pelo Decreto nº 9.035/2017 como o Órgão Central do SIPEC (BRASIL, 2017a).

¹⁶ Como Órgão Central a Secretaria de Gestão de Pessoas é auxiliada pelo Departamento de Legislação e Provimento de Pessoas; Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas; Departamento de Remuneração e

supervisão, controle e a fiscalização” de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo Federal, incluindo as autarquias, as em regime especial e fundações públicas (BRASIL, 2012e, p. 2). Quanto aos órgãos setoriais, seccionais e correlatos cumpre o papel de exercer as atividades de Gestão, Execução e Pesquisa (excepcionalmente), sob a supervisão do Órgão Central (BRASIL, 2012e).

Assim, de acordo com tal estrutura, as unidades administrativas de pessoal das universidades federais representam os órgãos seccionais que estão subordinados ao órgão setorial, e este, por sua vez vincula-se ao Órgão Central (BRASIL, 2012d). No caso da gestão de pessoas das universidades, o órgão setorial é a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) do MEC, por ser este o órgão oficial responsável pela coordenação geral de toda a política do ensino superior do País (SANTOS 2013). A CGGP, na qualidade de Órgão Setorial, atua na aplicabilidade das políticas e diretrizes definidas para a Administração de Pessoal. A Portaria MEC nº 1.074/2009 (BRASIL, 2009a) dispõe no Art. 4º:

Art. 4º À CGGP/SAA¹⁷ cabe atuar na orientação e acompanhamento da execução de políticas de recursos humanos, emanadas do órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, bem como propor os meios instrumentais para executá-las.

Importante asseverar que todas as demandas das IFES relativas à execução das políticas de pessoal a serem encaminhadas ao Órgão Central do SIPEC, devem ser endereçadas e submetidas primeiramente à CGGP/MEC (BRASIL, 2009a). Tal fato ratifica o entendimento firmado na ON nº 7/2012 (BRASIL, 2012e) acerca da manifestação do Órgão Central somente após o pronunciamento do respectivo Órgão Setorial quando da realização de consultas acerca da aplicação da legislação de pessoal.

Sobre a legislação de pessoal, destaco o artigo 2º do Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970a), alterado pelo Decreto nº 9.473/2018 (BRASIL, 2018c) que define as funções básicas da Administração de Pessoal.

Benefícios; Departamento de Relações de Trabalho no Serviço Público; Departamento de Gestão dos Sistemas de Pessoal; e Departamento de Órgãos Extintos e de Gestão de Folha de Pagamento (BRASIL, 2017b).

¹⁷ Subsecretaria de Assuntos Administrativos

Art. 2º São funções básicas de Administração de Pessoal para os fins deste Decreto:

I - classificação e retribuição de cargos e empregos;

II - recrutamento e seleção;

III - cadastro e lotação;

IV - aperfeiçoamento;

V - legislação de pessoal; e

VI - atenção à saúde e à segurança do trabalho

No rol descritivo trazido pelo referido Decreto (BRASIL, 1970a), a legislação de pessoal aparece como uma das atividades básicas de administração de pessoal, que deve ser observada por todos os entes integrantes do SIPEC (BRASIL, 1970a; 1986; 2018a).

Dentre as competências do Órgão Central, a competência normativa ganha destaque quando o assunto é legislação de pessoal. A Lei nº 7.923/1989 (BRASIL, 1989), conferiu ao órgão central do SIPEC competência privativa para atuar nos assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo Federal da Administração Pública direta, autarquias e fundações (públicas), concedendo àquele, o caráter normativo e vinculante das orientações emanadas acerca da aplicação da legislação de pessoal.

Além disso, a AGU também se manifestou acerca do alcance da competência atribuída ao Órgão Central no que tange a normatização de pessoal, por meio do PARECER GQ nº 46/1994 (AGU, 1994, s/p).

[...] a emissão de pareceres relativos à formulação e à execução normativa dos assuntos referentes ao pessoal civil da Administração Pública Federal, direta, indireta e fundacional se levada a efeito será considerada uma intromissão indevida na competência legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal que, na posição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC edita normas e resoluções referentes ao pessoal civil no âmbito do Poder Executivo [...]. Não podem, portanto, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, do EMFA18 e das Secretarias de Estado, detentoras dessa porção da competência que a elas se

¹⁸ Estado-Maior das Forças Armadas

concede, emitir opiniões nos seus pareceres, mesmo que aprovados pelos titulares dos órgãos dos quais fazem parte, sobre leis e atos normativos, que contrariem as orientações emanadas da SAF19, porque, em assim fazendo, estarão extrapolando, ou melhor, exorbitando de suas atribuições legais.

Com base nisso, os setores jurídicos com função de consultoria e assessoramento jurídico pertencentes aos órgãos integrantes do SIPEC, possuem competência residual, ou seja, seus pareceres ou manifestações devem seguir as orientações emanadas do Órgão Central, com exceção dos casos em que ainda não tenha havido manifestação por parte do Órgão Central (AGU, 1994).

Acerca da legislação de pessoal, o Órgão Central, no exercício de sua competência normativa, editou a Orientação Normativa (ON) nº 07/2012 (BRASIL, 2012e), com o objetivo de disciplinar e normatizar os critérios procedimentais a serem observados pelos setores de pessoal na aplicação da legislação de pessoal no caso concreto.

O direito se desenvolve com a sociedade. As normas legais, mesmo as principiológicas, devem ser constantemente objeto de novas releituras no tocante ao seu sentido, de modo que estejam permanentemente adaptadas às mudanças experimentadas pela sociedade, sob pena de perderem sua principal razão de existência, que é regular a vida em sociedade (SILVA, 2013). Desta forma, normas complementares (gerais e específicas) são constantemente editadas, seja para garantir direitos, instituir deveres, responsabilidades ou regulamentar.

Com o passar do tempo, a legislação em voga assume grandes proporções na quantidade de normas e regulamentos, tornando difíceis manuseá-las e entendê-las, em determinados casos têm-se aplicações confusas ou mesmo conflitantes (BRASIL, 2012a). Fato é que, a existência delas, aumenta o vasto arcabouço jurídico que envolve a gestão de pessoal.

Na perspectiva dos institutos jurídicos que permeiam a área da gestão de pessoal (Vide Quadro de nº04– Síntese de Legislações de Pessoal no contexto de universidades federais), demonstro algumas importantes normas coletadas em estudos científicos realizados sobre

¹⁹ Secretaria de Administração Federal

práticas de gestão de pessoas em IFES, além das normas retromencionadas.

Quadro 4 – Síntese de Legislações de Pessoal no contexto de universidades federais

Norma Jurídica	Objeto
Lei nº 8.027/1990 (BRASIL, 1990b)	Código de Ética do servidor Público Federal.
Lei nº 8.168/1991 (BRASIL, 1991)	Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos das IFES.
Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992)	Improbidade Administrativa.
Lei nº 8.745/1993 (BRASIL, 1993)	Regulamenta a Contratação Temporária na Administração Pública.
Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999)	Processo Administrativo da Administração Pública Federal.
Lei nº 10.887/2004 (BRASIL, 2004)	Disposições sobre Aposentadoria.
Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006a)	Institui Políticas e Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal.
Decreto nº 5.824/2006 (BRASIL, 2006b)	Estabelece os procedimentos de Incentivo à qualificação e enquadramento por níveis de capacitação dos TAE.
Lei nº 11.784/2008 (BRASIL, 2008)	Reestrutura o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, Plano Especial de Cargos e o Plano de Carreiras de órgãos e entidades.
Lei nº 12.618/2012 (BRASIL, 2012f)	Regime de Previdência Complementar – FUNPRESP ²⁰ .
Lei 12.772/2012 (BRASIL, 2012e)	Plano de Carreira e Cargo do Magistério Federal.
Lei nº 12.813/2013 (BRASIL, 2013)	Conflito de Interesses.
Lei nº 12.990/2014 (BRASIL, 2014)	Dispõe sobre percentual de vagas reservadas em concursos públicos para negros.
LC nº 152/2015 (BRASIL, 2015b)	Aposentadoria Compulsória.

Fonte: Elaborado pela Autora (2018)

²⁰ Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

O arcabouço mencionado não esgota o rol de normas jurídicas com aplicabilidade para área de pessoal, entretanto, possibilita demonstrar o elevado número de leis e conteúdos normativos. Neste sentido, a área de pessoal é diretamente afetada pelas inúmeras e constantes normatizações legais que vinculam suas atividades, e no caso concreto, dúvidas e divergências de entendimentos, causando dificuldades quanto à sua aplicação.

Desta forma, o Órgão Central, a partir da constatação das dúvidas e questionamentos das unidades de gestão de pessoas no caso concreto, fornece as orientações gerais e/ou específicas acerca dos esclarecimentos a respeito do assunto (BRASIL, 2012e).

No âmbito das decisões emanadas pelo Órgão Central quando da análise de um caso concreto, o órgão emite atos normativos de caráter vinculante, aplicáveis em cada caso, no que couber, e disponibiliza-os por meio do mecanismo de consultas jurídicas o Sistema de Consulta de Atos Normativos da Administração Federal (CONLEGIS) (BRASIL, 2012d).

Assim, no contexto da aplicação da legislação de pessoal surge o CONLEGIS, desenvolvido primordialmente como um mecanismo administrativo de consultas jurídicas dos dirigentes e técnicos das áreas de pessoal que compõem o SIPEC, acerca dos atos normativos vinculantes expedidos pelo Órgão Central (BRASIL, 2018a).

O CONLEGIS foi criado em 26 de julho de 2007, com o intuito de modernizar a gestão de pessoas e garantir amplo acesso às decisões emanadas pelo órgão central, inclusive, aquelas decorrentes das análises no caso concreto levados pelas áreas de gestão de pessoas dos órgãos (BRASIL, 2017b).

O mecanismo foi fruto de uma parceria entre a então Secretaria de Recursos Humanos (SRH), a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTII), ambas, unidades do MP e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), desenvolvido com os seguintes objetivos (BRASIL, 2012b, p. 8):

- a) viabilizar pesquisas e estudos relacionados com a legislação de recursos humanos, bem como desenvolver ações destinadas à revisão e à consolidação das normas;
- b) oferecer subsídios, dirimir dúvidas e orientar quanto à aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos, no âmbito da

administração federal direta, autárquica e funcional e;

c) permitir o acesso às informações sobre legislação da área de recursos humanos a todos os servidores públicos e ao cidadão.

Está disponibilizado a todos via portal online e de fácil acesso. Nele encontra-se disponível um acervo de orientações do órgão central do SIPEC, que são atos normativos infralegais do tipo Portaria, Portaria Normativa, Portaria Conjunta, Portaria Interministerial, Nota Técnica, Nota Técnica Conjunta, Nota Informativa, Nota Informativa Conjunta, Instrução Normativa, Orientação Normativa, Ofício-Circular, Ofício Circular Conjunto (BRASIL, 2012b).

Tais espécies de atos emitidas pelo órgão central são do tipo Normativos²¹, cujos conteúdos são análogos aos das leis, são “lei em sentido material” que tem o objetivo de esclarecer, detalhar e uniformizar a atuação e os procedimentos a serem adotados pelos agentes públicos, sempre que se depararem com situações concretas (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015, p. 534).

À luz do contexto da modernização da gestão de pessoas no serviço público, vale mencionar o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que nasceu como uma política pública de vanguarda formulada para a gestão, com finalidades de contribuir para a melhoria do nível de qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País mediante melhoria contínua da gestão (BRASIL, 2009b).

Com aplicabilidade não limitada a uma área específica a ser gerenciada (saúde, educação, previdência, saneamento, tributação, fiscalização, entre outros), o GesPública é um programa que envolve toda a estrutura da administração pública, incluindo todos os poderes e esferas do governo. Entretanto, com grande impacto e responsabilidade no Poder Executivo Federal, uma vez que é conduzido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2009b).

Na Carta de Brasília sobre Gestão Pública apresentada no Congresso do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de

²¹ Os atos infralegais são de natureza regulamentar, normalmente eles detalham ou especificam o que uma lei determinou, não simplesmente repete o que está na lei. Desta forma não criam, não modificam e nem extinguem direitos e obrigações, ou seja, não podem inovar no ordenamento jurídico (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015).

Administração (CONSAD) em 2008²² (BRASIL, 2009b), o Ministério do Planejamento e o CONSAD afirmam que no contexto da modernização da gestão alguns tópicos merecem destaque na condição de elementos estruturais para o bom desempenho:

Gestão de pessoas – profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho. Neste sentido, ganham especial importância: a criação e o gerenciamento de carreiras específicas alinhadas às necessidades da administração e pensadas em uma perspectiva estratégica; a definição de critérios para a ocupação dos cargos e funções comissionados; a introdução da lógica de gestão por competências para melhor alocação e uso dos talentos; e a implementação de sistemáticas de incentivo e responsabilização (BRASIL, 2009b, p.45).

Assim, em um esforço contínuo de aperfeiçoamento da gestão pública para melhoria do nível de qualidade nas despesas de pessoal e melhoria dos mecanismos de controle e transparência quanto ao pessoal do executivo federal, além do esforço de melhoria dos processos de trabalhos e da comunicação com gestores e técnicos da área, o MP firmou acordo de cooperação técnica com o Senado Federal para integração do CONLEGIS e da Rede de informação legislativa e jurídica- Brasil (LexML- Brasil), ferramenta de busca especializada em informação jurídica (BRASIL, 2012b).

O LexML – Brasil é uma rede de informação legislativa e jurídica que organiza e dá acesso às informações disponibilizadas nos diversos portais de órgãos das esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa ferramenta reúne um conjunto de leis, decretos, acórdãos, súmulas, projetos de leis, entre outros (BRASIL, 2012b).

A integração do Conlegis com o LexML – Brasil, segundo o MP, é para propiciar e facilitar o acesso dos órgãos e entidades da Administração Pública, aos órgãos de defesa da União e ao cidadão em geral, a todo o arcabouço legal vigente sobre recursos humanos, bem

²² A Carta de Brasília apresentada no Congresso CONSAD de Gestão Pública que ocorreu em Brasília/DF de 26 a 28 de maio de 2008, encontra-se anexa ao Documento de Referência 2008/2009 sobre a GesPública elaborado pelo Comitê-Gestor do referido programa (BRASIL, 2009b).

como, contribuir para agilidade em processos judiciais, administrativos e legislativos (BRASIL, 2012c).

A Nota Técnica nº 355/2012 (BRASIL, 2012d, p. 10), esclarece aos órgãos sobre a prática de prévia investigação acerca da existência ou não de decisões ou regulamentações já emitidas pelo órgão central em cada caso:

No que tange à consulta ao CONLEGIS, lembre-se que esta deve ser uma prática constante dos servidores da área de recursos humanos, seja para agilizar respostas em processos cujos objetos já tenham sido analisados pelo órgão central, seja para evitar o encaminhamento desnecessário de demandas. Nesse sentido esta SEGEP²³, sabedora da importância do CONLEGIS no processo de aprimoramento da comunicação do órgão central com os setoriais e seccionais está envidando esforços para implementação de melhorias nesta ferramenta.

Com isso, durante o processo da tomada de decisão mediante a análise do caso concreto, as áreas de pessoal das Universidades devem observar o posicionamento e a regulamentação do órgão central do SIPEC, disponibilizada por meio do CONLEGIS ou quaisquer outros meios de publicização (BRASIL, 2012d).

No âmbito ainda dos mecanismos de apoio na política pública de pessoal, destaco a CentralSIPEC, criada no intuito de estruturar o atendimento da rede SIPEC. A CentralSIPEC (criada em substituição ao canal AlôSIGEPE) tem a finalidade de oferecer suporte direto à todas as unidades administrativas de gestão de pessoas vinculadas ao SIPEC, às demandas casuais (BRASIL, 2018b).

A CentralSIPEC, além de objetivar a melhoria do nível de qualidade dos serviços prestados pelo Órgão Central da política pública e redução do tempo de atendimento às demandas, possibilita que as áreas de pessoal ou o próprio servidor acompanhe o andamento de sua ação, conferindo maior transparência ao procedimento (BRASIL, 2018b). Este mecanismo apesar de não ser específico para área jurídica, seu alcance é amplo, não limitado ou restrito a assuntos ou áreas. Deste modo, sua função precípua é auxiliar o gestor na tomada de decisão. Isto porque, a decisão em si é a essência do ato administrativo (LEITÃO,

²³ Secretaria de Gestão Pública

1993). Uma decisão, também é uma escolha entre alternativas ou possibilidades.

Desta forma, o CONLEGIS, de conteúdo jurídico e a CentralSIPEC, não restrito a uma área, são mecanismos que buscam auxiliar os gestores ou líderes na tomada de decisão. O CONLEGIS, além de reunir as orientações normativas emanadas pelo órgão central do SIPEC, facilita a consulta rápida aos demais aparatos normativos de pessoal que compõem o sistema jurídico, por exemplo, a Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) comentada artigo por artigo por meio das notas técnicas, orientações normativas, pareceres da AGU, dos órgãos de controle, o TCU e CGU e decisões dos tribunais superiores brasileiro (BRASIL, 2012b).

Na tomada de decisão, os gestores de uma instituição possuem como um dos principais desafios compreender a natureza do problema que em sua maioria apresentam-se de forma multifacetada, para levantar alternativas, a partir de uma visão multidimensional do mesmo, na busca de solucioná-lo da melhor forma possível. Neste sentido, tomar decisões significa escolher entre uma ou mais opções dentro de um rol de alternativas, seguindo um roteiro preestabelecido, que resulta numa solução que resolva ou não o problema, e também significa opções para aproveitar oportunidades (MIGLIOLI, 2006).

Toda organização ou instituição se sustenta em seu processo decisório, já que seu dia-a-dia resume-se em resolver problemas e explorar oportunidades (LEITÃO, 1993). O processo de tomar decisões ou processo decisório pode ser definido como a “sequência de etapas que vai desde a identificação da situação que oferece um problema ou oportunidade, até a escolha e colocação em prática da ação ou solução” então, a partir do momento em que a decisão é colocada em prática, o “ciclo se fecha” (MAXIMIANO, 2004, p. 111).

Algumas abordagens sobre a tomada de decisão (Maximiano, 2004; Razzolini Filho, 2011; Ward; Peppard, 2002) destacam aspectos como importância da informação e comunicação, estilos decisórios, tipos de decisão, níveis administrativos, categoria de tomada de decisão e modelos de tomada de decisão. Entretanto, dentre tais aspectos, destaco a importância da informação e comunicação, uma vez que, tanto a informação quanto a comunicação está presente nas atividades de todos os níveis dentro da organização ou instituição, seja operacional, tático ou estratégico.

Beuren (2000) destaca que a informação é aspecto fundamental quando se trata de apoio às estratégias e aos processos de tomada de decisão e que, nesse processo, os gestores ou líderes precisam ser

supridos de informação de valor. Da informação de valor, procede a solidez da decisão. Assegurar a qualidade da informação para a tomada de decisão, ao mesmo tempo em que é um desafio para a gestão, é essencial, principalmente quanto a sua oportunidade, precisão, completude, confiança na fonte, credibilidade e adequação, sendo necessária a integração da mesma, uma vez que, o gestor, independente do nível hierárquico em que se encontre, utiliza-se dessa informação como ferramenta de trabalho. A qualidade de uma decisão é diretamente proporcional à qualidade das informações que encontram-se disponíveis no decorrer do processo decisório (RAZZOLINI FILHO; NASCIMENTO, 2011; WARD; PEPPARD, 2002).

Para viabilizar a tomada de decisão, é importante que se conheça o processo de comunicação, independente do tipo de decisão a se tomar. O processo de comunicação é considerado como o meio pelo qual os indivíduos se relacionam no ambiente organizacional e como é empregado para apoiar as decisões. Neste processo, valores são agregados à informação, transformando-a em matéria-prima para o desenvolvimento do objetivo final (GUIMARÃES; ÉVORA, 2004).

O gestor que toma decisões deve buscar um resultado satisfatório ou suficientemente bom, e não necessariamente o melhor. Conforme demonstra Choo (2003, p. 42) “a diferença é a mesma, em vez de revirar um monte de feno em busca da agulha mais afiada, fazê-lo em busca de uma agulha suficientemente boa para costurar”, ou seja, o curso de ação escolhido deve preencher alguns “critérios minimamente aceitáveis”.

Na gestão das IFES, dois fatores preponderantes interferem de forma permanente no processo decisório: as limitações de ordem legal imposta (que abrange todos os níveis hierárquicos) e os conflitos de interesses existentes, (que ocorrem especialmente no nível estratégico) (OLIVEIRA, 2012; RIZZATTI; DOBES, 2003). Rizzatti e Dobes (2003, p. 11) consideram cruciais as decisões para o desenvolvimento das atividades nas universidades, tornando-se imprescindível que “os dirigentes se utilizem de mecanismos mais eficazes da moderna administração que facilitem o processo decisório nas universidades”.

Os esforços da nova gestão pública com foco em excelência e resultado vêm, ao longo dos anos, sendo demonstrados por meio das tentativas de melhorias constantes nas mais diversas áreas, e a gestão de pessoas tem sido uma delas. Faz-se presente no novo modelo da GesPública, que vai além do gerencial, pressupondo uma mudança de perspectiva para alcançar resultados, não sendo vista apenas como uma vertente acessória da administração, tem sido vital para o alcance dos

objetivos organizacionais com um modelo que abrange estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas (ARANHA; SALLES, 2015).

Neste contexto, considerando o compromisso e a responsabilidade da universidade com o desenvolvimento social e econômico, com vista ao permanente progresso da sociedade, a universidade pública busca se identificar como uma instituição que visa a excelência em todas as suas áreas de atuação. Assim, na lógica da universidade como uma instituição social (Chauí, 2003), a adoção de estratégias de sobrevivência e modernização diante dos desafios, essencialmente quando se trata de tomar decisões, colocando em prática competências não só acadêmicas, como administrativas, cabendo então, à gestão de pessoas, tornar-se um poderoso aliado diferencial na concretização da excelência institucional.

5 CAMINHO METODOLÓGICO

Para a busca da compreensão de um fenômeno social como o caso em foco, qual seja o apoio jurídico na área de gestão de pessoas da UNIFAP e UFSC, foi necessário o aporte teórico que me permitisse realizar sínteses e análises que esclarecesse e me possibilitasse compreender o fenômeno em uma realidade dinâmica, dentro da proposta metodológica do estudo.

Assim, neste capítulo, apresento o caminho metodológico percorrido, justificando minhas escolhas e descrevendo suas etapas, que inclui a delimitação do Tipo e Natureza do estudo, os Sujeitos da Pesquisa e por último a forma da Coleta e Análises das Informações.

5.1 TIPOS E NATUREZA DO ESTUDO

O processo de desenvolvimento deste estudo cujo objetivo foi compreender a constituição dos mecanismos administrativos de apoio jurídico na área da Gestão de Pessoas da UNIFAP e UFSC, na visão destes gestores, iniciou-se a partir da construção de uma lógica teórica. A abordagem teórica orienta essencialmente a investigação de um fenômeno (TRIVIÑOS, 2001).

Triviños (2012, p. 102) expressando seu ponto de vista sobre o assunto, sustenta que não é possível “interpretar, explicar e compreender a realidade sem um referencial teórico” e que a mais completa coleta de dados e o tratamento estatístico mais sofisticado das informações, simplesmente serão “estéreis, sem significado, vazios”, caso não estejam unidos a uma concepção teórica que os esclareça e lhes dê algum sentido.

Neste sentido, para a construção da lógica teórica, utilizei-me de fontes secundárias de coleta de informações, que envolveu livros, relatórios, ensaios, periódicos científicos (*Web of Science*, *Scielo*, *Scopus* e Banco de Teses e Dissertações da Capes), análises de documentos institucionais, leis, normas, documentos pessoais, materiais físicos, sites de internet, e-mails, entre outros. De acordo com Rauen (2002), tais fontes de dados caracterizam uma investigação do tipo bibliográfica e documental. Além disso, utilizei a entrevista semiestruturada como técnica de coleta de informações de fonte primária.

A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, com pressupostos no materialismo dialético, por estudar um fenômeno social, partindo de

sua realidade concreta, considerando este fenômeno não apenas dentro do ambiente em que está inserido, mas, numa perspectiva que o vincula a realidades sociais maiores, onde em algum momento, estas realidades relacionam-se dialeticamente, influenciando-se e transformando-se mutuamente. Estes pressupostos transcendem as aparências e penetram na essência do fenômeno social na busca de suas causas mediatas e imediatas, por meio do conhecimento de sua estrutura mais íntima e não visível à simples observação, identificado num processo dialético indutivo-dedutivo que valida um suporte teórico com a prática social, compreendendo sua totalidade (TRIVIÑOS, 2012).

Com base em tais pressupostos, iniciei a pesquisa pelo suporte teórico do fenômeno estudado, qual seja os mecanismos do apoio jurídico de pessoal. Enfocando-os indutivamente, a partir da realidade concreta, que neste caso foi a Área da Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC, em seguida busquei ampliá-los, considerando-os dentro de outras realidades maiores, a Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e da UFSC e a Política Pública de Pessoal. Em um movimento dialético, retornei ao ponto inicial de partida, percorrendo as categorias analisadas, buscando desta vez, avaliar o suporte teórico a partir das informações coletadas junto aos sujeitos da pesquisa, com vistas à validação deste suporte à luz da prática social e buscando a contradição como essência da dialética.

Quanto aos meios, é um estudo de caso do tipo multicaso, pois o enfoque foi aprofundar a compreensão do fenômeno ocorrido na realidade de duas universidades federais, a UNIFAP e a UFSC. Para Rauhen (2002), os estudos de casos distinguem-se nos seguintes tipos: histórico-organizacionais, observacionais, histórias de vida, comunitário, situacionais, microetnográficos, comparativos e multicasos. Triviños (2012) define o estudo multicaso como aquele em que o pesquisador tem a possibilidade de realizar um estudo envolvendo dois ou mais sujeitos, organizações, dentre outros, sem a necessidade de perseguir objetivos de natureza comparativa, distinguindo-o do estudo comparativo.

Considerando os fins propostos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e aplicada. Descritiva porque expôs as peculiaridades de ambas as Universidades. Para Triviños (2012), no estudo descritivo há a pretensão de se conhecer a realidade estudada, descrevendo de modo minucioso os fatos e fenômenos dessa realidade. Aplicada porque apresenta alternativas de ações que possibilitam o aperfeiçoamento de mecanismos de apoio jurídico na área de pessoal das instituições pesquisadas, por meio de entrevista semi-estruturada. Uma pesquisa

aplicada tem finalidade prática, é motivada pela necessidade de soluções a problemas concretos, imediatos ou não (GIL, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2009).

5.2 DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa compõem-se de população e amostra. Independente do tipo de estudo, se qualitativo ou quantitativo, as concepções de população e amostra são importantes (TRIVIÑOS, 2001, p. 77):

Para ambos os pesquisadores, tanto para o que trabalha com uma concepção quantitativa de da pesquisa como para o que realiza seus estudos da realidade desde uma perspectiva qualitativa, a população é um conjunto de objetos, pessoas, coisas, fenômenos. E a amostra, para ambos os dois tipos de investigadores, é uma parte da população. As diferenças, porém, entre os dois tipos de pesquisa, em relação à população e a amostra, são decisivas para a natureza dos resultados que se desejam alcançar no estudo.

Diferentemente do que ocorre na pesquisa quantitativa, que delimita sua população de forma exata e sua amostra representa uma quantidade também exata dessa população, permitindo assim que se obtenham generalizações, um caráter essencial próprio desse tipo de pesquisa. Na qualitativa, não se pretende obter generalizações nos resultados, apenas generalidades, ideias predominantes, tendências que aparecem mais definidas. Dessa forma, não existe preocupação na delimitação de forma exata da população. A amostra é fixada, de certa forma, arbitrariamente, ficando a critério²⁴ do pesquisador determinar o número de sujeitos da amostra (TRIVIÑOS, 2001).

Partindo de tal concepção, com fins de atingir os objetivos da pesquisa, destaco que a população da pesquisa está relacionada a todos os gestores da UNIFAP e UFSC, que atuam na área da gestão de pessoas.

²⁴ Um critério é uma ideia ou um conjunto de ideias, vindas dos objetivos da pesquisa, que orienta a seleção dos sujeitos que participarão da pesquisa (TRIVIÑOS, 2001).

Na estrutura organizacional tanto da PROGEP quanto da PRODEGESP, o gestor máximo é detentor da função de Pró-Reitor. Cada departamento possui um (01) Diretor responsável pelas atividades gerais e os demais subsetores são conduzidos por 01 (um) Chefe. Nas atividades descentralizadas da PROGEP, desenvolvidas pela Coordenação de Gestão de Pessoas do *Campi* Binacional, tem-se estrutura apenas de subsetores (UNIFAP, 2016b).

Todos os servidores, sem exceção, são designados por meio de atos administrativos ordinatórios do tipo Portarias, que dispõe sobre as funções a serem exercidas (Cargo de Direção/Chefe de Setor) e os efeitos legais (UFSC, 2017; UNIFAP2018a; 2018b). Vide no Quadro de nº 05 – Potenciais Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP:

Quadro 5 – Potenciais Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP

IFES	DESCRIÇÃO	Nº DE GESTORES
UNIFAP: PROGEP	Pró-Reitor da Pró-Reitoria de Pessoal	01
	Coordenador de Gestão de Pessoas	01
	Diretores de Unidades Departamentais	03
	Chefes de Subsetores Departamentais	11
UFSC: PRODEGESP	Pró-Reitor	01
	Diretores de Unidades Departamentais	03
	Chefes de Subsetores Departamentais	26
TOTAL		47

Fonte: Elaborado pela Autora (2018)

Tendo em vista que os potenciais sujeitos constituem a população da pesquisa, sua amostra, que consistirá nos sujeitos da pesquisa, deve ser definida segundo critérios estabelecidos pelo pesquisador, conforme os estudos de Triviños (2001). Para tanto, em ambas as instituições, escolhi concentrar a pesquisa nos *Campi* sede, Marco Zero da UNIFAP e Florianópolis da UFSC. No caso da UNIFAP, por entender que grande parte das demandas e informações são concentradas e desenvolvidas na sede da PROGEP, o que possibilita uma visão mais vasta do olhar dos gestores que nela atuam. Na UFSC, por não existir uma estrutura administrativa na área de gestão de pessoas fora da sede, e somente a figura do agente de desenvolvimento.

Diante do exposto, delimitarei os sujeitos da Amostra da pesquisa concentrando-me nos gestores das áreas estratégicas de ambas as pró-reitorias e nos chefes do setor de Legislação, primeiro, por motivos de força maior fiquei impossibilitada de me deslocar até à UNIFAP durante

o escasso período de tempo para a coleta de informações, o que dificultou o processo de coleta, depois, por considerar as responsabilidades assumidas e a generalidade dos assuntos tratados por cada um destes gestores nas suas áreas de atuação.

Assim, os sujeitos participantes da pesquisa foram gestores em efetivo exercício na função há pelo menos cinco (05) meses ou, que estiveram no exercício da função há pelo menos um (01) ano, entre os anos de 2016, 2017 e 2018. A escolha deste recorte temporal deu-se unicamente por considerar que o critério da experiência dos gestores com a prática vivenciada, me possibilitaria um retrato mais fiel da realidade concreta de cada um deles.

Seguindo os critérios estabelecidos, cheguei ao resultado de oito (08) gestores, sendo que destes, quatro (04) são gestores em exercício nos cargos e quatro (04) são ex-gestores, que exerceram as funções pelo período mínimo de um (01) ano, nos últimos três anos. Conforme Quadro nº 06 - Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP:

Quadro 6 – Sujeitos da Pesquisa: PROGEP e PRODEGESP

IFES	DESCRIÇÃO	Nº DE GESTORES
UNIFAP: PROGEP	Pró-Reitor da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	01
	Diretor do Departamento de Administração de Pessoal	01
	Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas	01
	Chefe da Divisão de Legislação de Pessoal	01
UFSC: PRODEGESP	Pró-Reitor da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas	01
	Diretor do Departamento de Administração de Pessoal	01
	Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas	01
	Diretor do Departamento de Atenção à Saúde	01
TOTAL		08

Fonte: Elaborado pela Autora (2018)

5.3 COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

A coleta de informações foi realizada nas duas instituições, UNIFAP e UFSC. As fontes secundárias, documental e bibliográfica, que são as fontes já produzidas existentes sobre o assunto, me serviram por base para o arcabouço teórico, os quais foram utilizados até a conclusão do estudo, visto ser o sustentáculo das análises. Para a fonte essencialmente primária, aquelas ainda não produzidas e que são coletadas diretamente pelo pesquisador, utilizei a entrevista semiestruturada (Vide Instrumento de Coleta de Informações – Apêndice A) (RAUEN, 2002).

De acordo com Triviños (2012), o pesquisador qualitativo que valoriza a “participação do sujeito como um dos elementos de seu fazer científico, apoia-se em técnicas e métodos que reúnem características *sui generis*, que ressaltam sua implicação e da pessoa que fornece as informações” (TRIVIÑOS, 2012, p. 138).

Yin (2005) sustenta que a entrevista é uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso, segundo a qual, comumente, as pessoas são conduzidas de forma espontânea, pois é a forma em que o entrevistador tem a possibilidade de indagar o respondente, além de poder pedir a opinião dele sobre determinados eventos.

Do ponto de vista de Triviños (2012, p. 152), no enfoque qualitativo, a entrevista semiestruturada configura um dos principais meios que dispõe o investigador para realizar a coleta de dados, pois “mantém a presença consciente e atuante do pesquisador” ao tempo em que “permite a relevância na situação do ator”, o que favorece não só a “descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (que abrange tanto situações específicas, quanto situações de dimensões maiores), e neste último caso, os instrumentos de coleta de informações não são outra coisa senão “a teoria em ação”, a qual apoia o pesquisador.

Para que fosse possível a realização da entrevista semiestruturada, foi necessário definir as categorias de análises e seus conteúdos que serviram de base. Tais elementos nortearam a formulação dos questionamentos realizados aos entrevistados.

Cheptulin (1982) considera que as categorias de análises refletem as leis universais do ser, as ligações, as propriedades e os aspectos universais da realidade objetiva. A determinação das categorias fixam somente o específico e o essencial, permitindo que seja feita a distinção uma da outra e das outras, graus, momentos ou pontos centrais do

processo de conhecimento, que se desenvolvem por meio da prática social que refletem as interações com o mundo exterior dos fenômenos.

A respeito do conteúdo das categorias, Cheptulin (1982) defende que, até determinado ponto, aquele deve coincidir e coincide, não com o fenômeno, mas com sua essência. Entretanto, na determinação das categorias, assim como de qualquer outra concepção, não se esgota e não há como esgotar todo o seu conteúdo, uma vez que ele é mais diversificado e mais rico do que as propriedades, e os traços são englobados pela determinação, encerrando assim, os aspectos, as propriedades e igualmente a correlação entre eles e os demais aspectos de natureza material.

Neste sentido, desenvolvi o roteiro da entrevista partindo inicialmente dos objetivos propostos, com apoio no caminho teórico metodológico percorrido e tendo por base a definição das categorias e dos seus conteúdos base. Vide Quadro de nº 07 – Categorias e Conteúdo Base –, o delineamento das categorias e seus respectivos conteúdos base:

Quadro 7 - – Categorias e Conteúdos Base

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS	CONTEÚDO BASE
a) Descrever o contexto histórico e estrutural da Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC;	Área da Gestão de Pessoas: UNIFAP e UFSC	1. Concepção 2. Desafios
b) Conhecer a Política Institucional de apoio jurídico das duas Universidades;	Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal	1. Concepção 2. Perspectivas
c) Apresentar a Política Pública de Pessoa sob o prisma das diretrizes do apoio às decisões na aplicação da legislação de pessoal, no contexto das universidades federais e;	Política Pública de Pessoal	1. Concepção 2. Interação com a Política Institucional
d) Propor o fortalecimento de ações à Política Institucional de apoio jurídico de pessoal da UNIFAP e da UFSC, a partir das realidades investigadas.	Resultado obtido a partir do olhar dos gestores com foco no caminho teórico percorrido	

Fonte: Elaborado pela Autora (2018)

Do total de oito gestores que atendiam os critérios definidos para a Amostra da Pesquisa, delimitados no Quadro 06 – Sujeitos da Pesquisa –, foram coletadas entrevistas efetivamente com sete (07) deles. A inviabilidade da entrevista com um (01) dos sujeitos ocorreu devido à mudança de lotação de sua instituição de origem durante o período de coleta das informações e os meios de contatos não foram efetivos para os fins a que se pretendia, gerando dificuldades de comunicação e conseqüente agendamento de horários.

Importante destacar que as entrevistas foram realizadas de forma diferente nas duas instituições. Na UFSC, foram previamente agendadas por meio de visitas presenciais e por telefone, sendo realizadas nos locais de trabalho dos gestores, de forma reservada. Na UNIFAP, devido à impossibilidade de meu deslocamento até a sede da PROGEP, na cidade de Macapá, no período da coleta pós-qualificação, as entrevistas foram previamente agendadas exclusivamente por meio de contato telefônico, sendo realizadas à distância por meio de chamadas de vídeo do aplicativo WhatsApp.

Todas as entrevistas foram gravadas por meio de aplicativo de telefone, com prévia autorização do entrevistado, para posterior transcrição, como forma mais efetiva de análise das informações, pois de acordo com Triviños (2012), a gravação permite contar com toda e qualquer informação dada pelo informante. O tempo de duração das entrevistas foi o mínimo de 12 e máximo de 45 minutos, somando-se aproximadamente 3 horas de entrevistas, realizadas de 11 de dezembro de 2018 a 05 de fevereiro de 2019.

Aos sujeitos que participaram da pesquisa, foi-lhes informado sobre o anonimato da entrevista no resultado da Pesquisa, garantido por meio da assinatura (em duas vias de igual teor) do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Vide Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido),

No que se refere à análise das informações coletadas na entrevista semiestruturada, foi utilizado o método da análise de conteúdo. Pois, segundo Triviños (2012), por meio desta técnica, o pesquisador pode obter informações detalhadas do fenômeno pesquisado, obtendo uma análise objetiva das respostas dadas pelos entrevistados. Cheptulim (1982) reforça que na análise de conteúdo, as categorias proporcionam o exame da transformação do conhecimento social, consolidando os aspectos teóricos e o fenômeno pesquisado.

Triviños (2012) em seus estudos, corroborando com Bardin, destaca que o processo da análise de conteúdo deve seguir três etapas básicas: 1) A pré-análise: diz respeito à organização de todo o material

coletado; 2) A descrição analítica: são feitos procedimentos de codificação, classificação e categorização das informações, bem como o estudo aprofundado do material coletado, orientadas pelas hipóteses e referencial teórico e; 3) Interpretação referencial: com apoio nos materiais empíricos, abre-se espaço para a reflexão e a intuição, aprofundando as conexões das ideias, chegando-se, se possível, às propostas básicas de transformações das ideias e da realidade.

Assim, iniciei a análise a partir com a revisão do áudio na busca de identificar possíveis falhas de gravação ou qualquer outro problema de ordem técnica (principalmente nas entrevistas realizadas à distância).

Após, realizei a transcrição das entrevistas em sua literalidade e codifiquei os entrevistados com vistas à preservação do anonimato, ao tempo em que me facilitou o manuseio das informações. Codificação dos entrevistados:

- E1 – Entrevistado 1;
- E2 – Entrevistado 2;
- E3 – Entrevistado 3;
- E4 – Entrevistado 4;
- E5 – Entrevistado 5;
- E6 – Entrevistado 6 e;
- E7 – Entrevistado 7

Em seguida, organizei em uma tabela o perfil dos entrevistados, com base nas informações coletadas sobre a caracterização dos sujeitos constante no instrumento de coleta .

Realizei a leitura das informações transcritas, revisando-as a fim de identificar e corrigir possíveis equívocos no momento da transcrição e/ou quaisquer outros pormenores, como vícios de linguagem, repetições de ideias, sem que nada influenciasse nas falas.

E por fim, reuni e fragmentei as falas em arquivos separados, organizados de acordo com cada categoria definida a ser analisada.

Ao final deste processo, dei início ao estudo aprofundado das análises das informações, submetendo-as à orientação do caminho teórico.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresento as análises das informações coletadas nas duas universidades envolvidas na Pesquisa, realizadas com base nas transcrições das entrevistas. Todo o trabalho produzido e apresentado neste capítulo fundamentou-se nas seguintes categorias de análises:

Área da Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC;
Política Institucional de Apoio Jurídico na Gestão de Pessoas;
Política Pública de Pessoal.

Início apresentando as características inerentes aos sujeitos entrevistados, para então adentrar nas análises pormenorizadas do conteúdo produzido, correlacionando-os às respectivas categorias definidas e aos pressupostos teóricos.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Os participantes da pesquisa em ambas as universidades são gestores que exercem ou exerceram as funções de Pró-Reitor, Diretor de Departamento e Chefe do setor de Legislação, na área da Gestão de Pessoas. Os gestores em efetivo exercício desenvolvem suas atividades há pelo menos cinco (05) meses na função. Os ex-gestores desenvolveram atividades por um período mínimo de um (01) ano na função, entre os anos de 2016 e 2018, conforme critérios previamente delimitados para definição dos sujeitos da pesquisa (Vide Capítulo 5 – Caminho Metodológico).

Entendo que o tempo de contato dos gestores com as atividades da função enriquece o processo de análise, vez que a gestão de pessoas é voltada ao suprimento, à manutenção e ao desenvolvimento de todas as pessoas da instituição (BERGUE, 2010).

A seguir, apresento de forma resumida o perfil dos entrevistados em ambas as instituições:

Todos os sete entrevistados são TAE, sendo quatro (04) ocupantes do cargo efetivo de Assistente em Administração, um (01) Pedagogo, um (01) Auxiliar Administrativo e um (01) Técnico em Segurança do Trabalho. Possuem as mais diversificadas formações profissionais, como Pedagogia, Administração, Direito, Ciências Biológicas e Letras.

Quanto ao tempo de exercício na função, entre os critérios estabelecidos para a pesquisa do mínimo de 05 meses em exercício na função e mínimo de 01 ano que esteve em exercício; um (01) entrevistado está em efetivo exercício há pouco mais de cinco (05)

meses; quatro (04) exercem ou exerceram a função há aproximadamente um (01) ano e meio a dois (02) anos, e um (01) exerce a função há aproximadamente três (03) anos.

Os entrevistados possuem diferentes tempos de experiências profissionais na área da gestão de pessoas. Dois (02) participantes atuam há pelo menos 28 anos na área de gestão de pessoas; um (01) há pelo menos 19 anos; um (01) há pelo menos 10 anos; e três (03) há pelo menos 01 ano e seis meses.

Saliento que todos os entrevistados demonstraram sua receptividade em contribuir com a pesquisa, externando elogios pela atitude em estudar o tema e salientando que o assunto é de grande relevância nas instituições estudadas, o que causou, de certa forma, uma maior tranquilidade para a condução da entrevista.

No intuito de atingir a máxima profundidade das informações sobre o fenômeno estudado, em um clima de descontração, confiança e cordialidade no momento da entrevista, explicitarei ao entrevistado a proposta do Estudo e qual poderia ser sua contribuição para o esclarecimento da situação de meu interesse, deixando-o ciente sobre a garantia do anonimato, além do mais, procurei oferecer no decorrer da entrevista e dentro do roteiro pré-estabelecido, todas as perspectivas possíveis ao entrevistado, para o alcance da liberdade e espontaneidade necessárias para suas respostas.

Assim, à medida que a entrevista ocorria, os entrevistados sentiam-se mais confortáveis em contribuir, oferecendo as melhores respostas possíveis, explanando assuntos que à primeira vista, fazia-me acreditar que não agregaria muito à pesquisa, mas, que, ao final, convergiam para a reflexão de novas perspectivas dantes não pensada, surgindo então novos olhares sobre o tema abordado.

Dadas as devidas caracterizações aos sujeitos que, voluntariamente e de muito bom grado, se dispuseram a contribuir com a pesquisa científica em suas instituições, passo a apresentar as análises com base nas categorias, sendo a primeira a Área da Gestão de Pessoas.

6.2 ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA UNIFAP E UFSC

Para a área da gestão de pessoas como uma primeira categoria a ser trabalhada, formulei duas perguntas (Vide Apêndice A - Instrumento de Coleta de Informações) às quais estão relacionadas aos conteúdos base desta categoria, que dizem respeito à concepção e aos desafios da área de gestão de pessoas.

Sobre a percepção dos gestores acerca da concepção da área de gestão de pessoas, me chamou atenção a repetição de duas frases iniciais nas falas, que apareceram em todas as sete (07) respostas, é “uma área estratégica” e “tem papel fundamental”. Conforme demonstra as seguintes falas:

Eu concebo como uma área estratégica da instituição, por que estratégica? Porque muito mais do que os aspectos burocráticos de gerenciamento da vida funcional do servidor, ela trabalha com o aspecto de desenvolvimento [...] isso implica além de uma concepção conceitual social, uma concepção de materialidade de ações de modo a potencializar esse trabalhador (E1).
 [...] a gestão de pessoas tem um papel fundamental institucional, ela administra o recurso mais valioso da instituição que são as pessoas, que é quem realmente faz o trabalho andar, que faz a universidade caminhar e atingir seu objetivo, sua finalidade (E7).

As falas dos entrevistados evidenciaram que a gestão de pessoas assume um papel fundamental e estratégico dentro das instituições a que pertencem, uma vez que, ela não apenas é responsável pelo aspecto burocrático funcional dos servidores, como também trabalha aspectos do desenvolvimento, da valorização, da harmonização, humanização e da saúde dos seus servidores, pois é por meio destas pessoas que a instituição se desenvolve.

Os estudos de Dutra (2008) demonstram que a área da gestão de pessoas sofreu importantes mudanças ao longo dos tempos em sua concepção, deixando a visão tradicional de recursos humanos onde as pessoas eram vistas apenas como mero instrumento de trabalho, passando a pautar-se principalmente na valorização das pessoas (DUTRA, 2008; JACOBSEN, et. al., 2012). A respeito deste aspecto, destaco a fala do entrevistado E3:

[...] diferentemente do que acontecia na era mecanicista, na fase mecanicista, em que as pessoas só executavam então hoje a gestão de pessoas valoriza as pessoas, treinando, capacitando e desenvolvendo [...] (E3).

Vale asseverar que, tanto na UFSC, quanto na UNIFAP, a gestão de pessoas veio, ao longo dos anos, sendo reconhecida como uma área estratégica das Instituições. Na UNIFAP, com o projeto de expansão das universidades por meio do REUNI, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas criada em 2013, foi elevada ao nível estratégico da Instituição sendo qualificada como órgão de planejamento, coordenação, promoção, execução, assessoramento e acompanhamento das políticas de gestão de pessoas (UNIFAP, 2013). Na UFSC, a partir de 1999, a gestão de pessoas começou seu processo transformacional conquistando um papel estratégico na Instituição (SOUZA, 2006). Tais aspectos corroboram com a visão dos gestores que veem a gestão de pessoas, em resumo, como uma área fundamental e estratégica para a Instituição.

Outras colocações relevantes a serem destacadas nas falas dizem respeito ao papel estratégico da gestão de pessoas, o qual foi diretamente relacionado às políticas de desenvolvimento e valorização dos servidores. A fala do gestor entrevistado E1, sintetiza de maneira prática o termo desenvolvimento na área de pessoal.

Quando nós falamos de desenvolvimento ele entra em três aspectos. O aspecto do gerenciamento da vida funcional, o aspecto da potencialidade da carreira e o aspecto do aparato social que abrange a saúde do servidor. Então seria administração, desenvolvimento e saúde (E1).

Búrigo e Loch (2011) concebem que a área da gestão de pessoas, a partir da década de 90, iniciou seu reconhecimento como uma área estratégica no momento em que passou a comprometer-se com a atividade-fim da instituição. Com isso, ampliou sua função, elevando o trabalhador da concepção de sujeito como objeto de trabalho para o sujeito como agente de desenvolvimento das ações do trabalho.

Assim, a gestão de pessoas dá um salto qualitativo com uma mudança de concepção, de não mais administrar pessoas e sim administrar com as pessoas, envolvendo-as no processo de decisão das instituições (BURIGO; LOCH, 2011). A partir desta mudança de concepção, as pessoas tornaram-se o bem mais precioso nas organizações, pois, são elas que agem e tomam as decisões (MATTOS, et. al., 2013). Os gestores mencionaram que, como uma área estratégica, é necessário que a gestão de pessoas desenvolva ações que priorize as capacitações, qualificações, desenvolvimento de competências e aproveitamento eficaz da força de trabalho com base nas qualificações

dos seus servidores, corroborando a síntese de uma gestão de pessoas firmada em valores de desenvolvimento do ser-servidor, aonde todos possam caminhar para mesma direção.

O entrevistado E5 foi além em sua visão, quando destacou a importância da qualificação do servidor para o sucesso da universidade, em destaque:

[...] uma universidade que almeja ser liderança, ser vanguarda no ensino, pesquisa e extensão, ter um corpo docente extremamente qualificado é prioritário, do mesmo modo que ter um corpo técnico-administrativo qualificado, eficiente e eficaz. Então, o sucesso das universidades para que ela possa entregar aquilo que a sociedade espera, passa pela qualificação de seu corpo técnico e docente, isso é fundamental (E5).

A fala deste entrevistado, nos remonta ao contexto da universidade e sociedade muito bem expressado por Bianchetti (2013), quando sustenta que a universidade pública tem função social a cumprir perante a sociedade, deve devolver a ela, seja de que forma for, tudo que produz, em termos de conhecimento. É perceptível a clareza de todos os participantes da pesquisa sobre a importância da área de pessoal e seu papel institucional.

Importante asseverar a convergência nas respostas dos gestores das duas Instituições, por isso não houve necessidade de definir a que instituição pertencia os entrevistados destacados. Diferentemente do que ocorreu com a pergunta sobre os desafios destas áreas.

Sobre tal assunto, foi questionado aos entrevistados o que eles apontavam como desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento das ações em suas respectivas pró-reitorias. Aqui, faz-se necessário identificar a instituição de acordo com as falas, uma vez que cada sujeito buscou a realidade de seu ambiente de trabalho.

Quanto aos entrevistados da PROGEP, é possível dividir os desafios em dois grandes Eixos temáticos: política de governo, quanto a questão orçamentária e o eixo gestão interna.

No eixo orçamentário, todos os entrevistados apontaram as dificuldades financeiras enfrentadas não só pela PROGEP, como pela Universidade em si. Os entrevistados destacam com segurança que há certa instabilidade financeira que vem ao longo dos anos atingindo a

gestão de pessoas desta Instituição. Destaco a fala dos entrevistados E3 e E6:

Desde que assumi [...], sofremos inúmeros cortes orçamentários. Mas assim, o administrador tem que fazer muito com o pouco né? [...] fizemos muitas parcerias para que a nossa política de desenvolvimento não parasse, mas mesmo assim [...] ainda comprometeu um pouco (E3).

Hoje, a PROGEP em si enfrenta o desafio da questão de incentivos financeiros, que afeta tantas outras partes de estruturas físicas, materiais e a questão das capacitações dos servidores (E6).

A preocupação manifestada pelos entrevistados relacionada à questão orçamentária é latente, o que os faz compreender que este fator, obviamente, desencadeia tantos outros como dificuldades para a execução das ações de capacitação e incentivos para qualificação, ampliação de estruturas físicas, materiais disponíveis para o exercício das atividades e desenvolvimento de projetos internos sobre elevar o nível de qualidade de vida do servidor.

Resgato os objetivos estratégicos da PROGEP delineados por meio de sua missão, visão e valores institucionais. A PROGEP estampa como missão a promoção de políticas contínuas e eficazes de valorização dos servidores. Amparada em sua visão de ser reconhecida regionalmente por sua efetividade na execução e gerenciamento de suas políticas internas (UNIFAP, 2016). A questão orçamentária é fator essencial que impacta diretamente impedindo que a PROGEP, como um setor estratégico, atue eficazmente para alcance do propósito de sua missão.

Com relação ao eixo gestão interna, foram apontados alguns desafios que se relacionam à dificuldade de gestão. Dois entrevistados mencionaram a questão do dimensionamento da força de trabalho como um grande desafio a ser enfrentado pela PROGEP nos próximos anos.

O entrevistado E3 em sua fala, destacou que a PROGEP conseguiu fazer o dimensionamento, realizando o levantamento de todos os servidores da UNIFAP, porém, por problemas como falta de profissional habilitado, não conseguiram redimensionar. Em consequência disto, a PROGEP sofre por falta de pessoal, pois à medida que a UNIFAP não tem o controle de lotação de seu pessoal, os servidores que ingressam por meio de concurso, são inseridos nas unidades de maior carência e, as demais áreas assim como a própria

PROGEP, vão ficando com defasagem de pessoal, uma vez que, à medida que novos servidores entra, o volume de serviços da PROGEP aumenta e sem um controle do quantitativo mínimo em cada unidade, os servidores vão ficando sobrecarregados em suas atividades.

O entrevistado E7 também mencionou o desafio do dimensionamento de pessoal, entretanto, diferentemente do entrevistado E3, ressaltou que o problema maior reside no apoio tecnológico da universidade. Segundo este entrevistado, o apoio do serviço de Tecnologia da Informação (TI) na Universidade é frágil, é deficiente, deixando muito a desejar nas ações a serem executadas pela PROGEP.

A fala do entrevistado E3 revela a angústia por trás de uma atividade planejada e frustrada por problemas de gestão interna:

[...] nós começamos a fazer um dimensionamento há um ano mais ou menos, era um trabalho de levantamento de quantos servidores tinha em cada setor, quem é formado nisso ou naquilo outro e esse trabalho simplesmente parou [...] por falta desse apoio de TI. Então agora está se tentando organizar de outras formas [...] tá um negócio meio bagunçado ainda, o trabalho que tinha sido planejado não conseguiu ser executado por causa de recursos tecnológicos.

Num outro cenário, o entrevistado E6 mencionou a deficiência no compromisso interno da PROGEP com os próprios servidores que nela atuam. A falta de capacitação, a precariedade de estrutura física e material são fatores que constituem-se em desafios que a PROGEP tem para a busca da excelência organizacional.

Quanto aos questionamentos feitos aos entrevistados da PRODEGESP, busquei também sintetizar os desafios apontados, reunindo-os em um único Eixo: a política de governo.

A política de governo ganhou destaque entre as falas, sendo suas diversas ramificações apontadas como desafiadoras. A ingerência desenfreada do governo nas políticas internas de contratação foi a primeira delas. Para os entrevistados, o governo desconhece a realidade das universidades, dado as peculiaridades de cada uma, e em seu desconhecimento, edita normas que prejudicam consideravelmente as políticas internas.

Este destaque feito pelos gestores entrevistados nos remete ao ponto de vista expressado por Sampaio e Laniado (2009) quando destacam que as exigências impostas às universidades públicas, quer

seja de ordem legal ou advindas de mudanças na sociedade, são as mesmas, sendo indiferente se a instituição é de grande, médio ou pequeno porte.

Outro fator apontado como um grande desafio e que, ao mesmo tempo causam grandes entraves, é a atuação dos órgãos de controle. O entrevistado E1 menciona:

O maior desafio é o aparato burocrático que essa área tem. Às vezes, temos a sensação que enxugamos gelo. Nós decidimos uma ação, aí vêm os órgãos de controle, CGU, TCU, procuradoria e nos faz rever toda essa ação novamente [...] o maior desafio se eu tivesse hoje que numerar, eu dizia ó o 01 é o aparato burocrático (E1).

O entrevistado E4, corroborando com essa opinião expressa:

[...] nós vamos correndo atrás, por enquanto a gente está queimando lenha, correndo, e muitas vezes [...] a gente faz, faz, faz, depois voltamos à estaca zero, isso principalmente quando o assunto são os órgãos de controle (E4).

Tais aparatos estão relacionados aos controles realizados pelos órgãos internos e externos de fiscalização da Universidade. Retomando o estudo teórico, compreendo que as universidades federais por serem órgãos de natureza jurídica pública, são submetidas aos atos de controle da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Como visto anteriormente, a CGU é órgão do Poder Executivo Federal que realiza o controle interno dos administradores públicos federais e o TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo, realiza o controle externo dos atos de legalidade, legitimidade e economicidade de todos os Poderes e toda a Administração Pública (BRASIL, 1988; CARVALHO FILHO, 2014).

Os entrevistados apontam haver divergências das decisões, entre estes órgãos de controle, destes com as decisões dos órgãos centrais responsáveis pela política pública de pessoal (Ministério do Planejamento e Ministério da Educação), e principalmente, entre as decisões internas e tais órgãos fiscalizadores. Para eles não há uma isonomia, uma convergência entre as decisões. O que, em suas opiniões, dificultam por demais o andamento das atividades, fazendo-os concluir que estão “dando voltas no mesmo lugar”, como menciona o

entrevistado E4. Ao que parece, a não conformidade entre as atuações dos órgãos de controle e a execução dos atos administrativos, são frutos de divergentes interpretações jurídicas dos atos normativos.

A questão do orçamento, como outra ramificação da política de governo, foi unanimemente apontada como um enorme desafio para a PRODEGESP. Alguns entrevistados citaram em suas considerações o período econômico e político pelo qual passa o País. Segundo o gestor E5, as incertezas de cunho político causam grande instabilidade, não só para a gestão de pessoas, como para a UFSC em geral, já que anualmente vem sendo reduzido o orçamento da universidade pública, diminuindo assim os recursos da área de pessoal. Isto é reverberado na fala dos entrevistados E4 e E5, que mencionam:

Hoje contamos com um orçamento muito curto. Tanto para capacitação, quanto ao financeiro em si que atinge a remuneração do servidor. Está ficando bem difícil, não sei como vai ficar daqui pra frente, cada dia é uma fofoca diferente, que por enquanto eu vejo como fofoca porque são coisas que a gente acha meio absurdas sobre cortes [...] mas, a gente torce para que dê certo independente de quem esteja no comando [...] é um desafio lidar com tantas mudanças, temos que nos adequar.

Para além do papel, do espaço da universidade na sociedade, tem o desafio financeiro, orçamentário, o que por si só, já gera grande dificuldade, grande desafio, diminuindo recursos na universidade, diminui os recursos para concursos, reposição de servidores, e nesse momento nós estamos num cenário de certa incerteza [...]. A gente não sabe ainda, não aponta um rumo a seguir a educação brasileira, em especial as universidades federais [...]. As próprias políticas institucionais, vamos desenvolver a carreira de que forma? Quais as áreas que serão prioritárias? A gestão? A pesquisa? A extensão? [...] tudo são atos normativos do servidor público federal a se dar por meio de Decretos, Portarias Normativas, coisa que em uma canetada só cai, então é um cenário de muita incerteza.

Neste cenário apontado e descrito pelos gestores, reside a compreensão do papel da universidade na sociedade. Freire (2011) concebe que a universidade é um importante ingrediente para a inovação do conhecimento na sociedade. E para Bianchetti (2013), a universidade pública desempenha um papel essencial na sociedade, pois é impulsionadora da mente humana, fornecendo os elementos norteadores e balizadores da intelectualidade, formação e profissionalização da sociedade. Identifico nas opiniões dos entrevistados, que há a preocupação com o futuro das universidades federais e seu papel na sociedade, pois o momento político causa a incerteza da continuidade e da sobrevivência da educação, latente nas constantes reduções orçamentárias que vem sofrendo ao longo dos anos, como apontado na fala do gestor E4.

A questão orçamentária foi suscitada pelos entrevistados das duas instituições estudadas, o que demonstra a realidade vivenciada pelo momento econômico do País, que tem atingido a universidade federal. Amaral (2008) levanta a questão da redução dos recursos financeiros das universidades federais e confirma que a redução financeira impactou nos gastos financeiros e nos investimentos das IFES, e que, essa redução além de crônica, vem, ao longo dos tempos, comprometendo o desenvolvimento destas instituições, reduzindo sua capacidade de intervenção na realidade da sociedade.

Outro fator levantado como desafio é o dimensionamento de pessoal. Assim como na PROGEP, o dimensionamento na PRODEGESP foi apontado como um problema de gestão e de governo, que, se solucionado, se saberia a real necessidade de pessoal na instituição, aproveitando melhor a força de trabalho. Entrevistado E2:

[...] penso também que a partir do dimensionamento que o governo está propondo, a gente também consiga fazer um dimensionamento e ver a lotação real e verdadeira necessidade e a partir disso a gente consegue fazer uma outra gestão, mas esse é um entrave grande.

Como foi mencionado nas falas dos gestores da PROGEP, o servidor muitas vezes é mal aproveitado, possui habilidades que não condizem com sua realidade, e não é potencializado em sua real formação profissional. Quando a gestão de pessoas deixa de atuar para que este servidor se sinta potencializado, valorizado e priorizado, olhando para este ser-servidor, fica fácil compreender a insatisfação, a

desmotivação e desvalorização no ambiente de trabalho, o que desnuda a fragilidade da área da gestão de pessoas nas ações que proporcione um melhor nível de qualidade de vida no trabalho.

6.3A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE APOIO JURÍDICO DE PESSOAL DA UNIFAP E UFSC

Sobre a Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e da UFSC, como segunda categoria de análise a ser estudada, busquei associá-la a dois conteúdos que me serviram de base para os questionamentos: a compreensão dos gestores entrevistados a respeito de tal política e as perspectivas de materialização desta política no âmbito de cada instituição (Vide Quadro 7 – Categorias e Conteúdos Base).

Como na categoria da Área da Gestão de Pessoas, farei a distinção das falas dos gestores de cada instituição pesquisada, já que as informações dadas seguem a realidade de cada ambiente institucional.

Perguntado aos gestores da UFSC o que eles compreendiam por Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal e qual sua finalidade, as respostas foram bastante diversificadas, mas, com significados semelhantes sobre ser essa política, o aporte, o aparato dado à gestão de pessoas quanto a dúvidas referentes à legislação de pessoal. Esta política tem por finalidade melhorar o entendimento de interpretação de leis, diminuir lapsos administrativos, prevenir ações judiciais e realizar a interlocução entre a gestão de pessoas e os demais órgãos de controle. Neste sentido, destaco as falas dos entrevistados E2 e E5:

Eu entendo que o apoio jurídico está ligado àquilo que nós tratamos dentro dos processos administrativamente sobre leis, porém, algumas pessoas entram na justiça, nessa demanda externa o apoio jurídico entra nesse sentido [...] e na interpretação de lei [...]. Interpretar a lei cabe ao jurídico [...]. A finalidade dessa política de apoio jurídico é de prevenir erros administrativos e causas na justiça [...] (E2).

Uma política institucional em si, seria uma ação integrada de assessoria jurídica às diversas demandas que surgem na área da legislação na gestão de pessoas, o que não são poucas, que vai desde a impugnação de um edital até a concessão de um benefício, um cumprimento de uma decisão

judicial e as diversas diferenciações, do tipo, o que vale para um não vale para outro [...]. Melhorar e evitar o erro que muito ocorre por falta de entendimento ou entendimentos divergentes, uma pessoa entende uma coisa, outra entende outra e não há uma padronização do entendimento jurídico (E5).

A visão explicitada pelos gestores sobre a política institucional de apoio jurídico de pessoal decorre da realidade de subordinação condicionante da Administração Pública ao princípio basilar da legalidade, no qual todos os assuntos devem ser normatizados ou juridicizados, constituindo-se no sustentáculo de todas as ações dos gestores públicos (CARVALHO FILHO, 2014). Demonstra uma realidade em que a legislação de pessoal deve ser considerada como uma das atividades básicas da administração de pessoal prevista pelo Decreto nº 9.473/2018 (BRASIL, 2018c).

Os gestores associaram de modo direto a política institucional de apoio jurídico de pessoal à atuação da Procuradoria Federal junto à UFSC (PF-UFSC) nas demandas da PRODEGESP.

Hoje eu entendo que essa assessoria jurídica se dá pela procuradoria jurídica federal [...]. A procuradoria dar suporte pra universidade como um todo né. Ela já está aqui, mais institucional do que ter uma procuradoria da AGU na UFSC, olha só o nome, procuradoria federal junto à UFSC. Então é pra está cuidando dessa instituição jurídica, de todos os aspectos e de todas as áreas (E5).

[...]. Hoje, nós encaminhamos essa demanda para nossa procuradoria federal junto à Universidade para dirimir dúvidas e interpretar a lei, pra ver o que a gente vai poder fazer em termos jurídicos e um aconselhamento [...], sem esse aporte fica difícil, porque é uma área que está sempre permutando, é muita legislação que tem, temos legislações muito rígidas, de várias áreas [...], existe às vezes controvérsias, o MEC diz uma coisa, nossa pró-reitoria diz outra, a procuradoria diz outra e o TCU diz outra, então são quatro órgãos dizendo coisas diferentes sobre o mesmo assunto. Então isso também é complexo [...] (E2).

Assim, os gestores concebem a Procuradoria Federal junto à UFSC (PF-UFSC) como o mecanismo administrativo que auxilia a PRODEGESP em suas demandas referentes à legislação. No contexto histórico da UFSC, verifico que outros mecanismos de apoio jurídico já existiram nas estruturas organizacionais da área de pessoal (UFSC, 1970; 1980; 2001). Tal fato demonstra que a legislação de pessoal na UFSC é uma área que demanda especial atenção.

Os gestores mencionam que as muitas legislações, legislações rígidas, de diversas áreas, o que vale para um não vale para outro, geram dúvidas e questionamentos, havendo necessidade de um apoio jurídico para interpretar e direcionar a aplicação correta da lei. Reitero que neste cenário, as diversas legislações e normatizações da área de pessoal derivam, essencialmente, do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais (BRASIL, 1990). E no ambiente das universidades federais concentram-se diferentes tipos de servidores públicos, com diferentes planos de cargos e carreiras (BRASIL, 2005; 2012g), que é o caso de técnicos e docentes e, conseqüentemente, o arcabouço da legislação é vasto e consideravelmente complexo.

Tanto que, conforme visto ao longo do caminho teórico deste Estudo, o Ministério do Planejamento reconhece que as áreas de pessoal encontram dificuldades quando o mérito reside na aplicação da legislação.

A Orientação Normativa nº 07/2012 (BRASIL, 2012e) é um exemplo disto. Foi elaborada no intuito de instruir os órgãos integrantes do SIPEC quanto aos procedimentos processuais a serem observados nas consultas ao Órgão Central acerca das dúvidas ou questionamentos jurídicos suscitados, incluindo nestes procedimentos, a obrigatoriedade de prévias análises jurídicas dos casos levados até este Órgão Central. Porém, é inegável que a referida ON possui como pano de fundo, desvelar as dificuldades enfrentadas rotineiramente pelas áreas de pessoal quando o assunto reside na aplicação da legislação. E, do outro lado deste cenário, as áreas de pessoal se desdobram para avançarem frente às suas limitações (principalmente de ordem legal), quanto a pessoal técnico com preparação adequada.

E assim é na UFSC. A PRODEGESP vem tentando suprir a necessidade por meio da PF-UFSC. O papel da PF-UFSC mencionado pelos gestores me remete a existência das Procuradorias Federais junto às universidades. Com base na teoria, observo que as procuradorias federais foram instituídas pela Lei nº 10.480/2002 (BRASIL, 2002), com o objetivo de vincular a (re) apresentação judicial e extrajudicial das

universidades à AGU. Neste objetivo, as antigas procuradorias que existiam nas universidades deixaram o *status* de unidades administrativas e passaram ao *status* de órgãos da AGU dentro destas instituições, inclusive no quadro de procuradores, onde seus respectivos procuradores pertencem ao quadro da AGU (BRASIL, 2002). Assim, a PF-UFSC constitui-se em um mecanismo de apoio de consultoria e assessoramento jurídico de âmbito geral e competências amplas, assessorando não somente a PRODEGESP, mas todos os demais setores administrativos da Universidade.

Sobre tal assunto, foi suscitada pelo gestor E2, a existência de cargos de natureza jurídica em outros cenários da universidade. Sustenta que no atual momento, a Universidade possui este apoio somente por meio da procuradoria vinculada à AGU, já que não existem mais tais cargos na carreira de TAE das universidades federais.

Antigamente nós não tínhamos procuradores porque nós tínhamos o cargo de assessor jurídico, aqui na UFSC tinha. [...] eles nos davam o embasamento legal, a prevenção para poder fazer a coisa certinha né [...]. Só que veio uma lei e transformou esses cargos, eles foram para procuradores jurídicos. Então agora nossos procuradores são da AGU, que é quem cuida da universidade, defende na justiça. Essa é a função da procuradoria.

Esta informação corrobora com a situação fática de que as universidades não possuem em seu quadro de pessoal técnico, previsto pelo PCCTAE (BRASIL, 2005), cargos para carreira jurídica, muito embora estes cargos (como mencionou o gestor E2) já tenham existido nestas IFES por meio do PUCRCE (BRASIL, 1987a). O PUCRCE previa o cargo para carreira jurídica de assistentes jurídicos, procuradores e advogados. Ocorre que, de acordo com os estudos teóricos acerca deste assunto visto no Capítulo 3 (Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e UFSC), tais cargos foram transformados no cargo de Procurador Federal do quadro da AGU, conforme já mencionado, e conseqüentemente, os cargos das carreiras jurídicas destas Instituições ficaram centralizados na AGU (BRASIL, 2005; SILVA, 2013).

Perguntado ainda sobre as perspectivas de materialização desta política e as ações que podem ser desenvolvidas ou potencializadas, quase todos os gestores confirmam sua existência, à exceção de um (01),

que não a reconheceu como política. Destacaram que há deficiências e fragilidades nessa política. Para eles, este apoio jurídico dado pela procuradoria precisa ser melhorado, fortalecido ou ainda quem sabe até inovado.

Esse apoio jurídico não pode ser em uma visão unilateral, o setor jurídico precisa conhecer a nossa realidade [...], isso muitas vezes trás uma fragilidade porque com a constituição da procuradoria, os procuradores que ingressam na instituição são de várias outras áreas e não conhecem a realidade, a peculiaridade do que é uma universidade [...]. É uma relação antagônica. Eu penso que a procuradoria teve um avanço para as universidades no sentido de se aproximar mais da AGU. A AGU ficou mais próxima da universidade por meio da procuradoria. Mas, a procuradoria na interlocução com a universidade da prática da gestão de pessoas há um caminho que precisa ser mais aproximado (E1).

Parte dos gestores concebe que esta política, além de muito fraca, tem desafios a serem superados, quase não sendo reconhecida como uma política pela inexistência de ações que assegurem sua prática. Tais aspectos são observáveis nas falas a seguir transcritas:

Esse apoio é muito precário na nossa procuradoria, já foi melhor [...], já tivemos um apoio muito mais direto. Hoje em dia é fraco e mesmo porque, quando fazemos questionamentos eles não nos dão respostas efetivas, querem que consultemos nosso órgão central normatizador [...] e cada vez menos esse apoio acontece, pois acho que existem coisas que eles poderiam sim dar uma luz, tipo olha segue por aqui que talvez dê certo (E4).

Mas, os assuntos da PRODEGESP são de ampla repercussão, então não sei se existe um apoio específico [...]. Não Adélia. A própria procuradoria que eu sinto que percebo é que eles estão saturados, está um gargalo ali, quem grita mais eles atendem lá [...]. Eu percebo que até a redação deles é uma linguagem rebuscada, de difícil entendimento (E5).

As falas destes gestores esboçam a clareza sobre a insuficiência do serviço prestado pela procuradoria à PRODEGESP. Ressalto que as procuradorias federais junto às universidades, como já mencionei, possuem atuação geral, não são especializadas por áreas administrativas, no caso da gestão de pessoas, sua competência é residual, conforme manifestação da própria Advocacia Geral da União no Parecer GQ nº 46/1994 (AGU, 1994) e da Lei nº 7.923/1989 (BRASIL, 1989) que conferiu competência privativa ao Órgão Central do SIPEC. Porém, nada impede que a PF-UFSC mantenha em sua estrutura, área especializada de apoio às demandas da PRODEGESP.

Em contraposição a estas opiniões, um gestor asseverou que a política de apoio jurídico além de funcional, ocorre por meio de uma relação tranquila onde o apoio possui efetividade e não há dificuldades nesta parceria.

Mandamos as solicitações necessárias para lá [...]. É um fluxo bem redondinho e bem tranquilo. Para mim essa política do apoio jurídico está bem materializada com a atuação efetiva da procuradoria, pelo menos para mim que estou em um cargo de gestão, pode ser que pra outra pessoa seja outra realidade [...]. Sobre essa temática que você está colocando [...], eu me sinto assim, na direção [...] me sinto muito apoiada nos aspectos da legislação pela PRODEGESP e tanto também das áreas técnicas (E2).

Na visão deste gestor, a PF-UFSC cumpre bem o seu papel institucional de consultoria e assessoramento jurídico seguindo critérios de sua competência normativa e os limites de sua atuação dentro dos parâmetros estabelecidos na área da gestão de pessoas.

A partir de suas visões, os gestores apontaram diversas ações a serem desenvolvidas ou potencializadas na área do apoio jurídico. Para o gestor E4, a PF-UFSC poderia ter um servidor capacitado na área da gestão de pessoas para dar esse apoio de forma mais efetiva, mais célere e direta.

Talvez colocar alguém diretamente ligada a nós lá que pudesse ter um contato melhor, mais direto, mais rápido, porque essas consultas demoram

demais. Então penso eu que a nossa procuradoria podia sim ter um canal mais aberto com a gente.

Já o gestor E5, aponta que cada pró-reitoria poderia ter um servidor com um maior conhecimento jurídico, que atuasse como uma espécie de agente de desenvolvimento jurídico.

Talvez criar o agente de desenvolvimento jurídico em cada pró-reitoria [...] e essa pessoa falar o mesmo idioma. Então centralizar nessa pessoa, para que se tenha um controle sobre o que se foi pedido. [...] na gestão de pessoas tem inúmeras situações de impugnação de edital, benefícios indeferidos, aposentadoria, etc. [...] então, deixo como sugestão aproximar a assessoria jurídica da procuradoria geral dessa forma, colocando ou capacitando alguém nas pró-reitorias.

Para o gestor entrevistado E1, o critério da formação dos servidores que atuam na Procuradoria é fundamental nesta relação de apoio jurídico. Para este gestor, este critério passa pelo conhecimento do processo de gestão universitária, ou seja, como a universidade se constitui e sua interlocução com os órgãos centrais e órgãos de controle. E que, ainda dentro deste critério, as linguagens administrativa e jurídica precisam ter mais proximidade, no sentido de conhecimento da identidade funcional do servidor que se está falando, por exemplo, quem ele é sua carreira que benefícios possuem, dentre outros. Nesta relação de interação, conhecer o histórico deste servidor é um fator relevante para ambos os lados, pois vincula o contexto jurídico do administrativo, e isso é possível pelo processo de formação.

Se o servidor entra judicialmente, a procuradoria nos instiga inúmeras vezes para poder compreender o porque [...] então, se essa compreensão existisse de antemão, seria muito mais preciosa, se ela soubesse como se constitui a lei da carreira do trabalhador, seja docente, seja técnico. Porque não basta apenas consultas de leis e normas técnicas, precisa conhecer a realidade. Eu percebo que há todo um esforço do nosso procurador, nós temos uma excelente relação com a procuradoria, mas há a necessidade de um conhecimento da realidade.

O gestor E1 considera ainda a relevância da constituição de um setor jurídico na PRODEGESP, que funcione na interlocução com a PF-UFSC.

[...] talvez devêssemos ter aqui um setor que pudesse dar esse aparato jurídico e que fosse a interlocução com a procuradoria, quem faz essa interlocução hoje são os próprios servidores da pró-reitoria, bem como os gestores. [...] cabe registrar que na área da gestão de pessoas aqui não há servidores formados em direito com base, que possam dar sustentação nesse processo de interlocução.

A fala deste gestor acerca da constituição de um setor jurídico me reporta ao estudo teórico sobre a estrutura do SIPEC. No âmbito da estrutura do SIPEC, as unidades de gestão de pessoas são órgãos seccionais vinculados a um órgão setorial e central (BRASIL, 2012e). Neste sentido, a PRODEGESP como unidade específica de pessoal, configura-se em órgão seccional do SIPEC e, portanto, possui competência para elaborar pareceres e deliberar sobre demandas rotineiras, pois, em que pese o órgão central possuir competência normativa e de orientação sobre a aplicação da legislação, a prerrogativa de proferir a decisão quanto ao pleito dos servidores é sempre da unidade de pessoal a que esse se vincula (BRASIL, 2012d).

Neste particular, é perfeitamente possível e viável que os setores de pessoal adotem em suas estruturas, mecanismos de apoio jurídico que os auxiliem nas questões de legislação, fundamentados, neste caso, nas regras normativas do SIPEC. No capítulo 3 deste Estudo (Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal da UNIFAP e UFSC) apresento o resumo de uma rasa pesquisa nos sites das unidades de gestão de pessoas de quarenta (40) universidades federais, realizada com o objetivo de identificar estruturas de apoio jurídico nas áreas de pessoal destas universidades. Como resultado, verifiquei que trinta e seis (36) unidades contam com estruturas de apoio à legislação. Este resultado positivo demonstra a necessidade desta política.

Considero como uma das partes mais importantes deste Estudo as opiniões dos gestores acerca de ações de desenvolvimento dessa política de apoio jurídico no intuito de fortalecê-la, pois revela as necessidades práticas vivenciadas dia-a-dia.

Mesmo o gestor E2, diante de seu conformismo com a forma como esta política de apoio jurídico vem ocorrendo, levantou hipóteses de potencialização desta política, a exemplo, especificar nos sites oficiais como ocorre a relação de interação desta procuradoria, não só com a PRODEGESP, mas com os demais setores e reforçar sua importância e a amplitude de sua atuação.

Nos escritos de Ribeiro (2017) estudados ao longo da teoria nesta Pesquisa, a universidade precisa se organizar, planejar, firmar suas ações de forma a manter o atendimento às demandas, escolhendo um diferencial que lhe garanta bons resultados em todas as áreas, inclusive a gestão de pessoas. Sobre a gestão das práticas administrativas, resgato Morhy (2004) quando menciona, desde que observados os limites legais, o gerenciamento das práticas institucionais fica a critério de cada universidade.

Perguntado aos gestores entrevistados da UNIFAP o que compreendem por Política Institucional de Apoio Jurídico e qual sua finalidade, todas as respostas convergiram para o mesmo significado, de ser essa política, o apoio dado acerca das dúvidas jurídicas, pelos setores de legislação que existem na UNIFAP, no âmbito específico da gestão de pessoas e no âmbito geral da Universidade. Para os gestores, a finalidade deste apoio é sustentar o processo da tomada de decisão, evitando erros administrativos e garantir segurança jurídica nas decisões.

A política institucional de apoio jurídico na gestão de pessoas hoje compreende a divisão de legislação (a DILEP) e a procuradoria jurídica (a PROJUR), institucionalmente basicamente é isso. [...] a função da DILEP é orientar o gestor, porém o parecer por ela emitido não vincula o gestor (E7).

Nós temos uma política institucional de apoio jurídico que funciona por meio de um setor de legislação que é a DILEP. [...] é fundamental um apoio jurídico para sustentar as tomadas de decisões, porque às vezes tem setores dentro da PROGEP que precisam muito desse apoio jurídico, precisa ter esse apoio sobre a legislação [...]. A finalidade dessa política institucional é para que se evite os erros em determinados procedimentos na vida laboral e profissional do servidor (E6).

[...] e as pessoas ainda não enxergaram dessa importância que é a DILEP pra sustentar as decisões do gestor de pessoal (E3).

As opiniões expressadas pelos gestores da PROGEP refletem a relevância das decisões a serem tomadas de forma adequada e segura. Como visto ao longo da teoria base deste Estudo, é muito natural que com o passar do tempo, a legislação vigente assuma grandes proporções, o que torna difícil o seu manuseio e entendimento (BRASIL, 2012a). Aí está sem dúvida, um dos grandes fundamentos da necessidade de mecanismos de apoio jurídicos eficazes, que proporcionem sustentação nas tomadas de decisões, vistos mais de uma vez nas falas dos gestores.

Um dos aspectos fundamentais dentro do processo da tomada de decisão é a informação. Os gestores precisam ser supridos de informação de valor, pois desta procede a solidez da decisão (BEUREN, 2000). O nível de qualidade de uma decisão é diretamente proporcional à qualidade das informações que encontram-se disponíveis no decorrer do processo decisório (RAZZOLINI FILHO; NASCIMENTO, 2011; WARD; PEPPARD, 2002). Os gestores acreditam que os mecanismos jurídicos são como ferramentas de trabalho, capazes de lhes proporcionar informações mais fidedignas sobre os assuntos tratados e, portanto, servem de verdadeiras âncoras nas decisões que serão tomadas.

Os gestores destacaram a existência da política de apoio jurídico de pessoal, que é refletida por meio de dois setores jurídicos, o setor de legislação de pessoal (DILEP) da PROGEP e a Procuradoria Jurídica (PROJUR). São destaques de mecanismos de apoio jurídico específico e geral.

Com base no estudo teórico sobre a Área da Gestão de Pessoas, identifiquei que a DILEP possui por competências: propor normas internas e atuar nas orientações quanto à aplicação das legislações e normas de pessoal (UNIFAP, 2013b). De acordo com a fala do gestor E7, a função da DILEP é orientar o gestor por meio de elaboração de pareceres, os quais não vinculam o gestor. Tal informação corrobora com a teoria estudada sobre a atuação destes setores como partes integrantes das unidades de pessoal e, portanto, vinculados às normas e regras do SIPEC, não tendo o condão de vincular, mas, tão somente orientar.

Os registros históricos mostram que o apoio jurídico de pessoal na UNIFAP sempre foi tratado como uma política institucional na área

da gestão de pessoas, antes, Divisão de Legislação (DILE), hoje, Divisão de legislação de Pessoal (DILEP) (UNIFAP, 1990b; 2013b).

Resgatando os estudos teóricos de França (2011) sobre modelos de administração, destaco o modelo diretivo de administração que é caracterizado pela estrutura funcional. A estrutura funcional é reconhecida pela forma departamental e tem por base a especialidade da atividade. A PROGEP configura-se como uma estrutura funcional e a DILEP representa a divisão do trabalho por área de conhecimento, necessária para realização da atividade. Este tipo de estrutura tem como critério básico a autoridade formal e a burocracia e seus mecanismos para obter o atendimento das demandas, que é o caso da DILEP. Neste sentido, resgato também Machado e Silveira (1998) que destacam que a estrutura funcional pode ser adotada pelas áreas da gestão de pessoas das universidades.

Quanto à PROJUR, identifiquei que se trata da Procuradoria Federal junto à UNIFAP, logo, atua como um órgão pertencente à AGU, (como também já vimos suas características nas análises das falas dos gestores da UFSC), portanto, tem atuação semelhante.

Entretanto, sobre a atuação da PROJUR como apoio à PROGEP, me chamou a atenção os entendimentos divergentes acerca deste apoio.

[...] mesmo porque temos uma procuradoria, mas não a via atuante na área de pessoal, não sei como vai ficar agora já que mudaram o procurador chefe lá, então tá recente para falar ainda, mas, a PROJUR demanda mesmo que, eu via apenas nos processos externos (judiciais) que despachavam para PROGEP tomar providências sobre as informações para embasar e responder aquele processo, somente, mas para apoio mesmo, eu tive uma única vez (E6)

A PROJUR tem uma competência mais residual relacionado à gestão de pessoas, o que a DILEP não resolveu, não conseguiu esclarecer ao gestor, a PROJUR entra subsidiariamente, é uma competência residual e eles sempre deixam isso muito claro, sempre que algo vai para PROJUR antes de passar pela DILEP eles não analisam e eles falam “ó o órgão responsável pela consulta no sistema do SIPEC é o MP, tudo relacionado a pessoal tem que passar primeiro pela DILEP”. Mas a PROJUR faz um excelente trabalho, ela consegue sim dar esse apoio, ela trás uma visão

mais ampla, eu acho que a DILEP fica muito na legalidade estrita, muito em cima das portarias do MP, das leis, do Decreto. A Procuradoria tem uma autonomia muito maior que a DILEP, ela trás um campo de visão muito maior (E7).

A partir das falas dos gestores entrevistados, percebo que, diferentemente do que ocorre na UFSC onde esta política é realizada por intermédio da PF-UFSC, na PROGEP, esta política é feita exclusivamente por meio da DILEP, por ser o setor cuja função específica é atuar na área da legislação de pessoal, e à PROJUR, cabe assessorar nos casos estritamente necessários, já que, é importante mencionar que a AGU procura deixar evidente a questão da competência exclusiva do Órgão Central do SIPEC sobre as formulações e execuções normativas dos assuntos de pessoal (AGU, 1994), ficando aos demais setores jurídicos, a competência residual, porém, como também já mencionado na análise da PF-UFSC, nada impede que a PROJUR ofereça este apoio.

Perguntado sobre as perspectivas de materialização desta política e as ações a serem desenvolvidas ou potencializadas, os gestores confirmam que a mesma já está materializada no âmbito da PROGEP, entretanto, alegam que esta política ainda é muito carente de ações efetivas que a torne fortalecida e mais eficaz. É o que podemos depreender das falas a seguir transcritas:

As ações por parte da PROGEP nessa política ainda são as mínimas, principalmente quanto à capacitação desses profissionais que atuam nesse setor, talvez por não entender de fato a real necessidade de se ter um setor de legislação ou por simples questões políticas [...]. Alguns setores precisam ter esse apoio sobre a legislação e algumas vezes existem déficits por conta de profissionais qualificados para atuarem na área. Há também muita rotatividade de profissional nesse setor [...]. (E6).

A DILEP ainda é muito pequena na UNIFAP [...], acho que é muito pequena perto da importância que ela tem, mas acho que o mínimo da sua finalidade ela cumpre. Ainda que ela não tenha tantos mecanismos, tanta força para fazer o trabalho da forma que deve realmente ser feita (E7).

Hoje nós temos só duas pessoas. Para o tamanho da demanda que temos, duas pessoas é insuficiente para esse tipo de trabalho porque você tem que analisar, tem que estudar procurar o que existe de decisão, nas leis, não é um trabalho fácil, é bem complexo (E3).

As opiniões expressadas destacam a dificuldade com a legislação e a necessidade deste apoio, corroborando com o entendimento de que com o passar do tempo, a legislação vigente assume grandes proporções, tornando cada vez mais difíceis manuseá-las e entendê-las e, em determinados casos, têm-se aplicações confusas ou conflitantes (BRASIL, 2012a).

Diante da compreensão dos gestores sobre a fragilidade desta política, são sugeridas ações para o seu fortalecimento, crescimento e aperfeiçoamento. Neste sentido, todas as opiniões se assemelham. Capacitações, reestruturação física, suficiência de pessoal, diminuição de rotatividade, são ações sugeridas ao setor.

Eu acho interessante consolidar ainda melhor essa política nas pró-reitorias de gestão de pessoas quanto aos profissionais em si que ali atuam capacitá-los melhor e que nesse setor não houvesse tanta rotatividade, porque isso prejudica demais o andamento das atividades de toda a pró-reitoria, eu penso que isso vai muito da visão do pró-reitor e penso que até mesmo do reitor, para não permitir que isso aconteça estruturar melhor o setor que já existe para também motivar os servidores que ali atuam, pois não é um trabalho fácil e lá na PROGEP não tinha nenhuma sala, eles praticamente ficavam num salão, e as pessoas querem tratar os assuntos em particular e nem podiam, então penso que tem que valorizar mais a atuação da DILEP e não só na DILEP, mas isso deve ser visto em todas as instituições, dada a importância deste setor (E6).

Essa política é sim materializada, existe, mas acredito que falta mais capacitação para os servidores envolvidos na DILEP, porque a procuradoria jurídica eu acho que ela é vinculada à AGU então já é um outro segmento, mas, a DILEP que é um órgão da UNIFAP, ela precisa de mais capacitação, de mais servidores atuando para

poder fazer um trabalho minucioso, com mais calma, sem desespero de ter que responder tudo ao mesmo tempo [...] (E7).

Como já explanado posteriormente, as universidades de fato não possuem cargos para a carreira jurídica (BRASIL, 2005). Hoje, o que estas instituições possuem são as procuradorias federais especializadas e, ademais, contam com a sorte de adentrarem em seu quadro funcional servidores técnicos com formação na área do direito ou, precisam desenvolver habilidades de servidores de outras áreas para a área jurídica, como foi mencionado nas falas, tanto dos gestores da PROGEP, quanto da PRODEGESP que em muitos momentos se veem obrigados a estudarem sobre normas e legislações para fortalecerem suas decisões.

Resgatando o estudo teórico desta pesquisa sobre cargos e carreiras, vimos que os servidores que atuam na DILEP são técnicos, normalmente, ocupantes dos cargos de Assistentes em Administração, que possuem atribuições mais gerais e abrangentes na classificação de cargos do PCCTAE (UNIFAP, 2018a). A fala do entrevistado E3, demonstra tal constatação.

Tem que sair procurando pessoas que tem o curso de direito na universidade.

Outras ações foram sugeridas, a exemplo do entrevistado E7 que apontou ações que visassem a interlocução dos setores jurídicos com os principais ministérios centrais (MEC e MP) e também ações que promovam a união entre os setores jurídicos (DILEP e PROJUR), visando a sincronia entre os entendimentos, uma vez que, com frequência há contradições nas decisões processuais entre os mesmos.

[...] precisa de um canal, uma abertura com os Ministérios, precisa de uma união entre a DILEP com a procuradoria e os ministérios, eu acho que sincronizar os pensamentos sabe, porque a UNIFAP se contradiz muito nas decisões processuais, às vezes a DILEP sugere algo, aí o gestor não compreende ou não é aquela forma que ele quer resolver os assuntos aí mesmo assim ele passa para a procuradoria que já coloca uma visão às vezes oposta. Então acredito que seria

interessante que esses apoios jurídicos das universidades federais trabalhassem em conjunto.

O entrevistado E3 mencionou o desenvolvimento de estratégias para captar servidores formados em direito e com prévio conhecimento da área. Que concursos fossem feitos visando atrair este tipo de profissional para a instituição.

Então eu penso que poderia ser realizado o concurso já destinado a essa área, cobrando coisas já específicas dessas legislações à qual eles irão trabalhar, já com esse viés do trabalho que ela iria fazer. Ai depois a universidade ofereceria claro, as visitas técnicas.

As falas dos gestores entrevistados da PROGEP se complementam, e me permite ter uma visão apurada do assunto pesquisado e das dificuldades enfrentadas pelos servidores no desenvolvimento de suas atividades diárias neste segmento que é a legislação de pessoal.

De um modo geral, no contexto das falas dos gestores de ambas as Universidades, é perceptível que em alguns aspectos se diferenciam e em outros se assemelham, restaram evidentes as formas de funcionamento, suas dificuldades e necessidades vivenciadas em cada realidade institucional, dentro do assunto pesquisado. Retomando os estudos de Sampaio e Laniado (2009), os desafios enfrentados pelos gestores das universidades públicas se assemelham independente de qual estrutura sejam decorrentes, se organizacional, gestão ou políticas adotadas. Para estes autores, o que diferenciam umas das outras é a ação dos sujeitos, que são fortemente influenciadas pelo ambiente em que vivem, fato este que contribui para iniciativas transformadoras ou modernizadoras de gestão. É o que de fato pude identificar ao longo deste Estudo.

Os estudos teóricos apontam que as universidades gozam de autogestão no que tange aos seus assuntos peculiares. Esta autogestão provém da autonomia administrativa que possibilita que cada uma delas se estruture internamente de acordo com cada realidade e necessidade (DI PIETRO, 2009; GRILLO, 2001, RIBEIRO, 2017). Sendo assim, as diferenças perpassam pelo processo de gestão desenvolvida no interior de cada universidade.

6.4 POLÍTICA PÚBLICA DE PESSOAL

A Política Pública de Pessoal é a última categoria que abordo neste capítulo, no viés das diretrizes voltadas ao apoio a área da legislação de pessoal. Trabalhei como conteúdos base, a concepção das diretrizes da política pública e a percepção dos desafios desta política pública em relação à política institucional. Ressalto que, nesta categoria não houve necessidade de discorrer em separado as falas dos gestores da UNIFAP e da UFSC, por se tratar de uma realidade que é comum aos Órgãos pesquisados.

Sobre a concepção das diretrizes da política pública de pessoal voltadas ao apoio à área da legislação, de antemão duas observações faço. A primeira relaciona-se a fala de alguns gestores sobre a concepção de política pública e a outra é sobre a utilização pelos gestores da frase órgão central do SIPEC.

Dois (02) gestores, inicialmente, comentaram que não conheciam as diretrizes desta política pública, nem tampouco sobre a área da legislação, entretanto, logo após, mencionaram conhecer alguns mecanismos disponibilizados pelos órgãos centrais do SIPEC (MEC e MP) como apoio à legislação de pessoal. Resgatando a teoria sobre política pública, observo que a concepção desta Política está relacionada às ações formuladas no interior dos governos, para resolver problemas públicos (SOUZA, 2006). O que significa dizer que toda e qualquer ação oriunda dos entes governamentais em maior escala, direcionada a uma área específica com intuito de solucionar problemas de ordem pública, estão relacionadas a diretrizes de uma política pública. Assim, é perceptível nas falas destes gestores a falta de clareza sobre a concepção de política pública, uma vez que negam conhecê-la, mas mencionam certas diretrizes vindas do MEC ou MP.

Os gestores, em sua maioria, utilizam a frase órgão central do SIPEC em referência ao MEC ou MP. Neste contexto, confiro destaque ao Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) que instituiu o modelo da organização de pessoal da Administração Federal na forma de sistema e, ao Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970a) que criou o SIPEC.

Como mostra a teoria, o SIPEC é gerenciado por uma unidade administrativa vinculada ao MP que foi designada como Órgão Central do SIPEC (BRASIL, 2017a). A Secretaria de Gestão de Pessoas do MP é o Órgão Central responsável pelas diretrizes de toda a Política Pública de Pessoal no âmbito do Executivo Federal (BRASIL, 2017a). Desta forma, na estrutura do SIPEC, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do MEC figura como Órgão Setorial e as unidades

administrativas de pessoal das universidades federais são Órgãos Seccionais (BRASIL, 2009a). Sendo assim, dentro desta relação de interação, somente a SGP (MP) é Órgão Central e a CGGP(MEC) é Órgão Setorial. Porém, reforço, é notória a prática do termo órgão central tanto para o MP quanto para o MEC, o que dentro desta relação é equívoco.

Apesar das limitações, os entrevistados com base em suas experiências práticas, situam as diretrizes desta política por meio de apontamentos de mecanismos direcionados ao apoio jurídico para a gestão de pessoas, mais especificamente a existência do CONLEGIS, da CentralSIPEC (AlôSIGEPE), a política de publicidade eletrônica, a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e o FORGEP (Fórum de Pró-Reitores de Pessoal das Universidades Federais).

Seis (06) gestores destacaram conhecer o CONLEGIS como um mecanismo de busca dos atos normativos expedidos no âmbito do Executivo Federal.

O CONLEGIS, que é um sistema, uma plataforma de apoio dado a todo executivo federal, é uma plataforma do MP. O CONLEGIS é a nossa plataforma de consulta, tudo que a gente precisa do MEC, do MP a gente consulta no CONLEGIS (E7).

Existe também o CONLEGIS, ele é um meio para a gente recorrer para buscar informação. Eu recorria muito ao CONLEGIS (E3).

Sobre a legislação de pessoal eu conheço o CONLEGIS e uso (E4).

As falas dos gestores consubstanciam o fato de que, o CONLEGIS foi desenvolvido para auxiliar as unidades de gestão de pessoas nos assuntos sobre a legislação, garantindo-lhes amplo acesso às decisões oriundas do Órgão Central, inclusive aquelas decorrentes dos casos concretos (BRASIL, 2017b).

Como visto nos estudos teóricos, o MP, por meio de acordo de cooperação técnica com o Senado Federal, proporcionou a integração do CONLEGIS à Rede de Informação Legislativa e Jurídica – LexML do (BRASIL, 2012b) em 2012 e passou a concentrar praticamente toda a legislação federal, estadual e municipal no assunto de pessoal, tornando-se um mecanismo com maior robustez sobre informação jurídica. Tanto é que, o Órgão Central emitiu a Nota Técnica nº 355/2012 (BRASIL, 2012d) onde esclarece que a consulta ao CONLEGIS deve ser prática

constante dos servidores que atuam na área da gestão de pessoas, com vista à celeridade processual administrativa.

Não obstante a isto, o entrevistado E7 demonstrou descontentamento com o CONLEGIS, sustentando que apesar de ser uma ferramenta que concentra uma grande quantidade de informação, é um sistema de difícil consulta. Neste sentido, o entrevistado E3 desabafa e vai além, mencionando que atualmente a política pública de pessoal não disponibiliza de um canal eficaz de apoio às normas legais. Tais falas revelam a insatisfação com o CONLEGIS, demonstrando que apesar dos esforços do Órgão Central neste mecanismo de apoio à legislação, os resultados ainda apresentam-se insatisfatórios diante da realidade dos gestores.

Quanto ao Alô SIGEPE (substituído pela CentralSIPEC), foi mencionado como um canal disponibilizado como apoio para dúvidas e questionamentos das áreas de pessoal. O gestor E5 destacou que muito embora este sistema de apoio não seja especificamente para questões jurídicas, ele existe no âmbito do MP como auxílio de cunho geral para as áreas de gestão de pessoas. Reitero com base nos escritos teóricos que, assim como o CONLEGIS, a CentralSIPEC faz parte das diretrizes da política de pessoal como um mecanismo de auxílio, criada pelo Órgão Central, objetivando dirimir dúvidas acerca de qualquer aspecto ou assunto relacionados a pessoal (BRASIL, 2018b).

Alguns gestores expuseram que existe uma política de publicidade eletrônica das normas legais. Esclarecendo que periodicamente as áreas de gestão de pessoas são informadas sobre novos posicionamentos ou regulamentos emitidos. Destaco as falas dos entrevistados E1 e E2, respectivamente:

[...] há um setor de legislação no MP onde eles nos atualizam. Então eles passam por e-mail [...].
[...] nós recebemos as resenhas do MEC por e-mail de todas as normas e ofícios e resenhas que tem notas técnicas.

Seis (06) do total de entrevistados falaram a respeito deste assunto. Observei que dois (02) mencionam que o mecanismo de atualização é do MEC e do MP (situando-os como órgãos centrais), um (01) menciona que é do MEC, um (01) que é do MP, dois (02) não sabem ao certo. Desta forma, não pude afirmar qual o órgão responsável por tal ação, já que para os gestores, o MP e o MEC são órgãos centrais. Penso que se analisada a relação isolada com a universidade, sim, está

correto, pela subordinação hierárquica e conseqüente vinculação, o MP e o MEC são órgãos centrais (SANTOS, 2013), porém, a estrutura abordada nesta pesquisa é a relação hierárquica do SIPEC (BRASIL, 2012e).

Três (03) dos gestores entrevistados alegaram que as redes informais de relacionamentos funcionam, em sua maioria, bem mais do que os demais mecanismos burocráticos oferecidos como apoio, já que, fatores como lentidão nas respostas, acessibilidade confusa, ineficácia operacional, dentre outros, dificultam o atendimento das demandas.

Hoje eu uso muito canais informais de relacionamentos para tirar dúvidas jurídicas, principalmente, e às vezes esses canais te dão uma luz, alguma coisinha, apontam uma legislação e nos dá uma direção (E4).

Quando você ocupa um cargo de direção é muito importante que você estabeleça redes de relacionamentos, para facilitar, então antes eu ficava na fila do alô SIAPE [...]. O alô SIGEPE não funciona a contento, as resposta demoram, na agilidade que o mundo de hoje precisa, hoje tem o whatsapp, a pessoa cobra ali no mesmo momento. Existe, existe, mas pode melhorar muito (E5).

Não existe um canal eficaz de apoio, a gente liga, a gente manda e-mail, mas eles demoram demais pra responder (E3).

Outras diretrizes não relacionadas diretamente com a Política Pública de Pessoal, mas, que estão ligadas ao apoio à legislação nestas áreas foram citadas, por exemplo, a atuação da Escola Nacional de Administração Pública, na concepção do entrevistado E5, esta Escola oferta diversos cursos e treinamentos na área da legislação de pessoal, o que não deixa de ser um auxílio à estas áreas. E o Fórum de pró-reitores de pessoal das universidades.

O FORGEP foi apontado por três (03) gestores como um canal utilizado para socialização de dúvidas e questionamentos jurídicos sobre casos concretos, uma vez que, tais fóruns, “possuem linhas de investigações específicas para determinados assuntos”, destacou o entrevistado E1, e por vezes, gestores dos Ministérios da Educação e Planejamento são convidados para auxiliar nas dúvidas compartilhadas nestes fóruns.

A realidade explicitada não advém de uma realidade imutável. Ao contrário, a realidade é dinâmica, desenvolve e se transforma. Os gestores compartilham de uma realidade em que as ações instituídas no âmbito da Política Pública de Pessoal influenciam diretamente no desenvolvimento da Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal. Por isso, dentre muitos desafios a serem vencidos pela Política, alguns foram apontados pelos gestores como necessários e fundamentais para uma mudança de realidade.

O aperfeiçoamento dos sistemas de publicidade das informações é um deles. De acordo com as falas, muito embora haja esforços do órgão responsável pela Política Pública de Pessoal, no sentido de melhorar a publicidade das informações normativas, ainda há muito a ser aperfeiçoado. Ressaltam que as mudanças de entendimentos e as consequentes decisões no âmbito dos Ministérios a que estão vinculadas as unidades de pessoal, ocorrem de maneira muito veloz e o desconhecimento disto, gera por vezes, decisões errôneas ou equivocadas por parte dos gestores de pessoal, considerando-se que as condições de disponibilidade das normas refletem diretamente na tomada de decisão.

[...] então eu vejo que um dia é uma decisão, daqui há um mês já é outra decisão então eu vejo que assim vai e a gente precisa estar alinhado com todas as mudanças que ocorrem porque senão suas decisões são erradas, porque as coisas mudam em uma velocidade muito rápidas entre esses dois ministérios (E3).

Eu acredito que a publicidade das informações é um dos desafios dessa política. [...] porque até então o acesso a essas informações vindas dos ministérios penso que é um dos maiores desafios dessa política da gestão de pessoas e que impactam diretamente na política institucional (E7).

As falas refletem o grande volume de informações que a todo o momento invadem as áreas da gestão de pessoas. O que pode representar um desenvolvimento ou retrocesso no conteúdo dos conhecimentos, responsável muitas vezes pela derrubada e/ou construção de ideias, conceitos e concepções. Neste cenário, a gestão de pessoas precisa empreender esforços para conhecer as informações, agregar valores à elas e transformá-las em matéria-prima para o desenvolvimento do

objetivo final (GUILMARÃES; ÉVORA, 20004), alcançando o resultado que aquelas deveriam produzir.

Outro sim, as informações e decisões destacadas pelos entrevistados referem-se aos atos normativos²⁵ infralegais de caráter vinculantes, expedidos especialmente, pelo MP como órgão central da política pública (BRASIL, 2012b), e pelo MEC, TCU, CGU e AGU. Resgato Alexandre e Vicente (2015) que explicam os atos normativos como sendo os atos de conteúdos análogos aos das leis, pois possuem o objetivo de esclarecer, detalhar e uniformizar a atuação e os procedimentos. Tais atos tornam-se públicos de acordo com a conveniência e oportunidade e seu limite de alcance para aplicabilidade.

Outro desafio que considero bastante pertinente e relevante foi apontado pelo gestor E4. Destacou este gestor que tanto o MEC quanto o Ministério do Planejamento, dentro de suas respectivas atribuições, precisam conhecer a realidade de cada carreira existente no âmbito dos órgãos (em especial nas universidades dadas suas peculiaridades), pois, a generalidade das decisões sem considerar cada realidade vivida é um fator que enseja divergências e impasses entre os órgãos de controle.

Então lá nos ministérios, principalmente do planejamento, eles lidam com muitas carreiras diferentes, o problema tá nisso, apesar de ser tudo poder executivo, educação, saúde, por exemplo são áreas diferentes, então muitas vezes eles decidem alguma coisa mas não conhecem a realidade de cada carreira em cada órgão. Por exemplo a nossa carreira docente tinha uma legislação que era muito específica, que precisava de um conhecimento muito específico acerca do assunto, e eles tomavam as decisões parece que sem entender a realidade e meio que esbarrava uma coisa na outra. Eu acho que ter que lidar com muitas carreiras diferentes, imagina, INSS²⁶, IBGE²⁷, IBAMA²⁸, Universidades Federais e

²⁵Esses atos normativos são do tipo Portaria, Portaria Normativa, Portaria Conjunta, Nota Informativa, Portaria Interministerial, Nota Técnica, Nota Técnica Conjunta, Orientação Normativa, Ofício-Circular e Ofício Conjunto (BRASIL, 2012b).

²⁶ Instituto Nacional do Seguro Social

²⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

²⁸ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

conhecer a realidade de cada uma para tomar as decisões acertadas é um grande desafio.

Este desafio citado pelo entrevistado E4, revela a compreensão de que o contexto em que estão inseridas as universidades não é considerado nas decisões de cunho jurídico. As diretrizes são generalizadas, alcançando o todo. Com isso, as universidades sofrem as consequências das decisões que desconhecem a realidade. Vale mencionar que o MEC possui um setor que auxilia diretamente as IFES, a Coordenadoria-Geral de Gestão de Pessoas. Esta unidade administrativa atua na qualidade de órgão setorial e seu papel é atuar na aplicabilidade das diretrizes previamente estabelecidas e, portanto, não tem por função a formulação de diretrizes de pessoal (BRASIL, 2009a).

As ações de uma política pública devem refletir de modo coerente a realidade para a qual aquela existe. No plano de uma política pública inúmeros fatores devem ser observados e qualquer que seja a decisão, dependerá de um esforço entre os diversos atores envolvidos (HOWLETT et. al., 2013), caso contrário, haverá um distanciamento entre as ações a serem efetivadas e a realidade a ser alcançada. Bauman (2010) sustenta que o contexto errático e imprevisível das transformações impacta no desafio aos pressupostos fundamentais da educação, influenciando nas decisões dos atores envolvidos. Assim, a fala deste gestor (E4) leva-me à reflexão de que há um distanciamento entre a realidade das IFES e as diretrizes da Política Pública de Pessoal, por desconhecimento desta realidade.

A uniformização dos entendimentos também ganhou destaque entre as falas, tendo em vista que as constantes decisões divergentes entre, o MEC e o MP, entre estes e os órgãos de controle e ainda o judiciário, geram inúmeras situações conflitantes.

Existe uma hierarquia que eu também desconhecia antes de entrar na área de pessoal, o MEC é vinculado ao MP, então eles não fazem nada se o MP não tiver decidido, aí fica nesse impasse, porque ao meu ver, existe a questão política que trava o andamento das atividades. Então a CGGP (MEC) toma uma iniciativa e o MP vai e desfaz e faz outra enfim [...]

O gestor trabalha com aquilo que a lei diz. Tem os órgãos de controle em cima da gente, aí a gente faz aquilo que os órgãos de controle cobram, e o judiciário já decidiu diferente, mas, somos

obrigados a cumprir a decisão do judiciário e ao mesmo tempo cumprir as decisões dos órgãos de controle, então percebo que há um conflito entre os órgãos, são questões para serem estudadas, analisadas. Porque no final a gente quer fazer o que os normativos (MP) mandam, o judiciário desfaz isso e os órgãos de controle cobram outra coisa totalmente diferente, é muito conflitante. Não sei até aonde vai a competência de cada um, mas é conflitante, tem coisas assim bem difíceis, é um desafio isso (E3).

Sobre tal assunto, reitero que à CGGP cabe tão somente a aplicabilidade de diretrizes previamente definidas. Significa dizer que este Órgão deve se posicionar orientando sobre aplicação da legislação de pessoal, limitando-se aos posicionamentos do Órgão Central. Previsão da Orientação Normativa nº 07/2012 (BRASIL, 2012e) e Portaria MEC nº 1.074/2009 (BRASIL, 2009a) que estabelecem que o Órgão Setorial se manifestará em todas as demandas, entretanto, seguindo entendimento já consolidado. Divergências podem ocasionalmente surgir entre os Órgãos, devido às interpretações acerca de normativos legais confusos ou de difícil entendimento, afora as decisões dos órgãos de controle, interno e externo, quando das análises das contas públicas (CARVALHO FILHO, 2014) que podem divergir das demais. Tais fatores corroboram com a fala do entrevistado E3.

Outros desafios foram apontados, como suprimimento do quadro de pessoal para atendimento das demandas (MEC e MP), especialmente na área da legislação; reestruturação do CONLEGIS, tendo em vista ser um sistema confuso e pouco eficaz; controle da excessiva automatização das áreas de pessoal, com reflexos imediatos na flexibilidade do gestor agir e tomar decisões condizentes com cada realidade; criação de um mecanismo de apoio direto entre o Órgão Central, o Órgão Setorial e os setores jurídicos das unidades de pessoal no intuito de socialização das informações jurídicas. Destaco a fala do entrevistado E1, que expressou ser a socialização das informações um dos principais desafios desta política.

Essa é a grande fragilidade, a socialização da informação. Então essa disseminação das informações do CONLEGIS nos ajuda muito, mas, só absorver a informação é uma coisa, agora

discutir sobre ela e aplicar é um outro passo muito importante.

Como visto, os gestores citam desafios que, de fundo, desnudam deficiências existentes nas estruturas da política pública voltadas ao apoio jurídico que, aliados à forma como vem sendo desconsiderada a realidade das universidades federais e seu caráter peculiar, o qual perpassa pelo aspecto da complexidade institucional, fruto da junção de duas dimensões, a administrativa (capacidade de gestão) e a acadêmica (atividades de ensino, pesquisa e extensão) (SOUZA, 2009), contribuem com o processo de distanciamento das diretrizes desta política.

Em síntese das análises, sobre a concepção da área de gestão de pessoas e seus principais desafios, as falas dos gestores revelaram ser a gestão de pessoas uma área estratégica e com papel fundamental, demonstrando assim a consciência da importância desta área para ambas as Instituições. E os desafios são de natureza orçamentária e de gestão, foram expostos com base em cada realidade institucional. Na Política Institucional do Apoio Jurídico de Pessoal, é possível identificar que a DILEP materializa esta política na PROGEP e a PF-UFSC na PRODEGESP, entretanto, em cada uma delas foram apontadas carências, deficiências e fragilidades que precisam ser vistas e priorizadas pela gestão destas Instituições. Neste sentido, ações de gestão foram sugeridas como meio estratégico de desenvolver e fortalecer esta Política. Os gestores da área de pessoal precisam empreender esforços articulando ações que visem alcançar resultados satisfatórios capazes de agregar valores de excelência à realidade institucional. E por fim, as falas demonstraram que, inegavelmente existem deficiências e fragilidades nas diretrizes da Política Pública de Pessoal quanto ao apoio à área da legislação. Contudo, os desafios destacados pelos gestores constituem-se em ações de melhorias, que, em conjunto, podem construir uma nova realidade, a partir da qual cada instituição deve desenvolver-se em seus próprios processos institucionais.

Por meio de opiniões, sugestões, ideias, expectativas, críticas, desapontamentos, confiança e esperança pude compreender um pouco da realidade da PROGEP e da PRODEGESP quanto aos assuntos aqui abordados. São muitos os desafios, porém, não se pode aceitar que as áreas de gestão de pessoas fiquem condenadas e engessadas a modelos e práticas ineficientes de gestão, cujos resultados não avançam pelo caminho das atividades cotidianas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a trajetória percorrida até aqui, que envolveu o traçar de um caminho lógico-teórico e a análise da realidade do fenômeno investigado, foi desenvolvida partindo de um questionamento sobre o fenômeno que resultou no objetivo desta pesquisa. A partir deste ponto, traço algumas considerações acerca da compreensão desta trajetória.

Destaco, de antemão, que o estudo realizado junto à UNIFAP e a UFSC foram fundamentais para o enriquecimento da compreensão do fenômeno pesquisado, apesar de o estudo multicaso não possuir o condão de tecer comparações, foi inevitável que as distintas realidades e necessidades não se revelassem.

O objetivo limitou-se em compreender como se constituem na percepção dos gestores, os mecanismos de apoio jurídico para a tomada de decisão na Gestão de Pessoas da UNIFAP e da UFSC. Nesse ínterim, feitas as devidas análises das informações obtidas junto aos gestores participantes da pesquisa, verifico que tais mecanismos de apoio jurídico na UNIFAP e na UFSC constituem-se em setores administrativos e órgãos específicos e não-específicos na legislação de pessoal, e exclusivos de consultoria e assessoramento jurídico, que atuam nas questões práticas da legislação de pessoal.

Sobre a Área da Gestão de Pessoas, que na UNIFAP é desenvolvida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e na UFSC pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, relacionada ao primeiro objetivo específico a ser alcançado, identifiquei que os gestores destas áreas concebem a gestão de pessoas como uma área fundamental, figurando em nível estratégico dentro da universidade, neste sentido, seu papel institucional vai além dos aspectos burocráticos da vida funcional, abrange ações de desenvolvimento, valorização, harmonização, humanização e de qualidade de vida do servidor. Pois, são as pessoas, que juntas, fazem a instituição se desenvolver e atingir seus objetivos institucionais.

Por ser a gestão de pessoas reconhecida em nível estratégico, os gestores de ambas as Universidades apontaram importantes desafios que esta área tem a enfrentar. Na UNIFAP, o fator orçamentário foi destacado pelos gestores como um grande desafio, estando relacionado às dificuldades financeiras enfrentadas não apenas pela PROGEP, como também pela UNIFAP de forma geral, o que impacta no desenvolvimento das políticas internas da gestão. O dimensionamento de pessoal, um apoio mais efetivo dos serviços de Tecnologia da Informação (TI), a potencialização das políticas de treinamentos, as

capacitações externas e o melhoramento das estruturas físicas, são outros pontos suscitados pelos entrevistados da PROGEP, que para além de desafios, são realidades que não podem ser desconsideradas do contexto da gestão. Na UFSC, os gestores apontaram a política pública de pessoal (política de governo) como o grande desafio da gestão de pessoas. A ingerência desenfreada do governo na liberdade da gestão, os constantes posicionamentos divergentes dos órgãos de controle (interno e externo) e a redução orçamentária (assim como apontada pelos gestores da PROGEP) que, de acordo com as falas, é decorrente do momento político e econômico pelo qual passa o País, são fatores provenientes da política pública que confrontam a gestão de pessoas das universidades.

A área da gestão de pessoas chegou ao século XXI com uma mudança de concepção, deixando para trás a visão do ser humano como mero recurso de trabalho e concebendo as pessoas como parte do processo da gestão. Com isso, recuou da simplicidade da gestão e avançou para a complexidade na gestão. Como área considerada fundamental e estratégica, é compreensível que a PROGEP e a PRODEGESP sintam o peso desta realidade, principalmente, pelas peculiaridades próprias da instituição em que são partes. Os fatores mencionados como desafios em ambas as instituições, sejam de ordem interna ou externa, revelam esta compreensão.

No caso das universidades federais, de todos os portes e em diferentes escalas, pelo caráter público, e por isso, possuidoras de uma função social perante a sociedade, além das dificuldades no processo da gestão interna (autogestão), decorrentes, essencialmente, do caráter burocrático governamental das políticas, as áreas de pessoal são alvos constantes das consequências de decisões equivocadas que ocorrem no ambiente onde os confrontos de interesses, preferências ou ideais se desenvolvem, onde os atores envolvidos desconhecem a realidade do ambiente em que estas áreas estão inseridas, isto é, a política pública. E uma consequência imediata destas decisões são os entraves de ordem qualitativa do desempenho, refletidos na eficiência do processo da gestão, tornando-se um ciclo, onde a cada decisão equivocada, novos entraves surgem.

No segundo objetivo específico relacionado à Política Institucional de apoio jurídico de pessoal, destaco que tal Política possui seu eixo central na legislação de pessoal. A legislação de pessoal é uma área alicerçada por meio dos Decretos nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970) e Decreto nº 9.473/2018 (BRASIL, 2018c), que a apresentam como uma

das funções básicas da Administração de Pessoal, devendo ser observada por todos os entes integrantes do SIPEC.

Identifiquei que em ambas as Universidades os gestores reconheceram que o apoio jurídico existe por meio dos setores e órgãos administrativos que prestam consultoria e assessoria jurídica, auxiliando-os na legislação de pessoal. Apesar da essência desta política nas duas Instituições ser a mesma, mediante as falas dos gestores de cada uma, percebi que o processo de constituição desta política ocorre de modo distinto.

A UNIFAP e a UFSC apesar de inseridas em cenários semelhantes, quanto às características estruturais, de pessoal, contexto institucional e natureza jurídica, são diferentes em seus modelos institucionais de gestão e suas estruturas de apoio administrativo. As diferenças perpassam pelo processo de gestão desenvolvido no interior de cada universidade. É o que acontece diante da Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal, são executadas de formas distintas, porém, a finalidade é a mesma.

Na UNIFAP, a Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal é materializada por meio da criação da Divisão de Legislação de Pessoal (DILEP), cujas ações são voltadas ao assessoramento nas tomadas de decisões de todos os setores da PROGEP, diante da aplicação prática da legislação de pessoal. Apesar da existência e atuação da Procuradoria Jurídica (PROJUR), percebi pelas falas que a PROJUR somente se manifesta subsidiariamente, não tendo o condão de materializar, juntamente com a DILEP, esta política.

Na UFSC, esta Política é materializada por meio de uma parceria colaborativa da PRODEGESP com a Procuradoria Federal junto à UFSC (PF-UFSC). Pela fala de um dos gestores, a PF-UFSC tem envidado esforços no intuito de materializar ações de aperfeiçoamento desta política, já que, aquela, mesmo não tendo competência específica na legislação de pessoal, mas, por seu caráter geral de assessoramento e consultoria, é o setor administrativo que presta auxílio para a PRODEGESP às suas tomadas de decisões nos assuntos relacionados à aplicação da legislação de pessoal.

Com base nas informações coletadas, destaco que esta Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal pode ser compreendida como o aparato dado às diversas demandas da área da gestão de pessoas sobre a legislação de pessoal, cuja atividade precípua é sanar dúvidas ou questionamentos acerca das normas jurídicas, objetivando sustentar a tomada de decisão dos gestores. Tem por finalidade, diminuir lapsos administrativos, ações judiciais e garantir segurança jurídica nas

decisões. Para os gestores, esse apoio é de extrema necessidade dentro do processo decisório mediante o caso concreto.

Os entrevistados da UNIFAP destacaram que esta Política de Apoio Jurídico de Pessoal, encontra-se fragilizada, carecendo de ações mais efetivas ao seu fortalecimento. Na UFSC, embora todos os gestores tenham reconhecido o apoio prestado pela PF-UFSC nas questões práticas de legislação da PRODEGESP, fator este que materializa tal política, a maioria destes gestores destacou a precariedade deste apoio ou insuficiência de ações concretas, inclusive, um dos gestores expressa dúvidas quanto à materialização desta política, já que, os assuntos tratados na gestão de pessoas são muito específicos e estas especificidades não são vistas na prestação do apoio.

Neste contexto, os gestores apontaram o incremento de ações voltadas ao desenvolvimento e ao fortalecimento desta Política em suas respectivas Pró-Reitorias de Pessoal.

Na PROGEP os gestores indicaram ações estratégicas de aprimoramento das práticas de gestão dentro do assunto da legislação, que possibilitem o fortalecimento da DILEP. Capacitações e treinamentos dos servidores; investimentos de toda ordem, física, material e pessoal; diminuição da rotatividade do pessoal neste setor, o que gera incontáveis prejuízos à PROGEP; a promoção da união entre a DILEP e a PROJUR para a sincronia dos entendimentos, uma vez que há antagonismo entre as decisões processuais, nos casos em que a PROJUR se manifesta e estratégias para captar servidores Bacharéis em Direito, que tenham prévio conhecimento na área de pessoal, por meio de concursos direcionados a este fim.

Na PRODEGESP, as ações suscitadas envolvem modelos de gestão que podem ser perfeitamente aplicáveis ao ambiente institucional, do tipo, a existência de um servidor capacitado, com conhecimento jurídico, atuando como um agente de desenvolvimento na interlocução entre a Pró-Reitoria e a Procuradoria, no sentido de facilitar a comunicação entre estes setores, o que tornaria o apoio mais efetivo e as decisões mais céleres; uma formação adequada aos servidores lotados na PF-UFSC, que seja voltada à compreensão da constituição da universidade pública e suas peculiaridades na área de pessoal, aproximando o contexto jurídico do administrativo; a constituição de um setor jurídico dentro da PRODEGESP, atuando em união com a PF-UFSC e institucionalização da relação de interação da PRODEGESP com a Procuradoria.

A partir das informações concebidas pelos gestores da PROGEP e da PRODEGESP, pode perceber a carência que existe nas áreas do

apoio jurídico. Mesmo a PROGEP mantendo uma política de apoio jurídico, esta encontra-se fragilizada, enfraquecida e carente de ações que a sustentem e assegurem o seu espaço em uma área que representa uma função básica da Administração de Pessoal, que é a legislação de pessoal (BRASIL, 1970a; 2018b).

A PRODEGESP mantém uma política com condições mínimas de sobrevivência, faltam ações efetivas para o fortalecimento desta política, é tanto que houve gestores que a descreveram como precária, em fase de decadência. Não ficou evidenciada nas falas dos gestores a existência de projetos, planejamentos ou estratégias, por parte da PRODEGESP, que visem melhorias na área deste apoio. É bem verdade que um dos gestores mencionou que a Procuradoria em dado momento realizou pesquisa com os gestores, colhendo informações no intuito de executar ações de fortalecimento dessa política institucional, porém, ainda não há nenhuma ação concretizando tal fato.

Sabemos que o direito vem em razão da sociedade, à medida que a sociedade se desenvolve, o direito desenvolveu. A principal razão de existência da norma é regular, no intuito de organizar, a vida em sociedade. Assim, constantemente novas normas são editadas, seja para garantir direitos, instituir deveres, responsabilidades ou regulamentar, isto quer dizer que, com o passar do tempo, as legislações assumem grandes proporções, fator este que dificulta manuseá-las e compreendê-las. Aliado a isto, os atos normativos possuem um corpo dotado de uma linguagem jurídica própria do direito, que, em quase sua maioria, são direcionados a um público técnico dotado do mínimo de conhecimento dos termos jurídicos próprios que dispensam interpretações. Por isso, nas áreas da gestão de pessoas, uma política de apoio jurídico técnico bem estabelecida e rigorosamente observada, traz consigo perspectivas como o nível de qualidade na informação, resultados positivos na tomada de decisão dos gestores e celeridade processual, uma vez que, evita com que demandas e decisões se movimentem muito além do necessário.

A limitação de ordem legal é um fator preponderante que interfere nas decisões dos gestores das IFES, tornando-se imprescindível que os gestores, principalmente de áreas estratégicas, se utilizem de mecanismos mais eficazes que facilitem o processo decisório, uma vez que, o gestor busca um resultado suficientemente bom. Assim, somente será viável o fortalecimento dos mecanismos de apoio na PROGEP e PRODEGESP, se houver um esforço contínuo na busca de um processo decisório suficientemente bom, ainda que não seja o melhor.

Quanto ao terceiro objetivo específico que é a Política Pública de Pessoal, foi perceptível a falta de clareza dos gestores sobre a concepção de política pública, entretanto, identifiquei que indiretamente, todos os gestores conheciam pelo menos uma diretriz da Política Pública de Pessoal voltada ao apoio na área da legislação de pessoal. A Política de Pessoal no âmbito do Executivo Federal é resumida na forma do SIPEC, estabelecido pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1970a) e suas alterações.

O SIPEC compreende todas as unidades administrativas de gestão de pessoal do executivo federal (BRASIL, 1986) e possui como Órgão Central normatizador a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento. A função normatizadora é privativa deste Órgão, isto significa que toda e qualquer regulamentação ou normatização na área de pessoal é de competência da SGP.

Neste sentido, toda norma jurídica proveniente do Órgão Central, em termos de Administração Pública direta, autárquica e fundacional possui como eixo central a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei nº 8.112/1990 (RJU) (BRASIL, 1990) e os demais instrumentos jurídicos relevantes como Medidas Provisórias e Decretos. O que significa que todo o arcabouço vigente da legislação de pessoal e qualquer norma jurídica regulamentadora observam os preceitos contidos nestes eixos.

A partir das informações obtidas junto aos gestores, pude identificar que as diretrizes da Política Pública de Pessoal quanto ao aspecto da orientação da norma legal vigente às unidades de pessoal, é voltada para a disponibilização de mecanismos de gestão que proporcione o acesso às normatizações jurídicas, principalmente as internas, a serem observadas por estas unidades quando das análises dos casos concretos.

O CONLEGIS é um exemplo destes mecanismos, foi desenvolvido primordialmente para consultas jurídicas dos atos normativos internos, mas que, concentra toda e qualquer legislação aplicável à área de pessoal. Já que a CentralSIPEC objetiva orientar os gestores nas dúvidas sobre qualquer assunto. Também existe uma política de divulgação direta dos atos infralegais, que é o encaminhamento periódico via endereço eletrônico (e-mail), daqueles atos expedidos durante tal período. Esta política (que não foi possível identificar a origem, se do MEC ou do MP, uma vez que os gestores misturam em suas falas as competências destes órgãos), tem por objetivo manter os gestores de pessoal informados acerca de novos atos expedidos no âmbito da Política Pública de Pessoal.

Entretanto, quanto a estas diretrizes, esta política pública possui muitos desafios a enfrentar em relação à política institucional. Na percepção dos gestores, tais diretrizes precisam ser melhores estruturadas e aperfeiçoadas, para que, seguramente, possam contribuir para o desenvolvimento e desempenho do processo institucional em cada instituição.

Diante disto, os gestores destacaram como um desafio a reestruturação e o alinhamento do CONLEGIS à realidade das áreas de pessoal, vez que este não satisfaz a contento as necessidades, por ser um mecanismo confuso e de difícil consulta. Para alguns gestores, não basta apenas o acesso aos atos normativos, quando o assunto é de ordem jurídica, é preciso ir além de meras leituras de informações, é preciso que a informação seja socializada, que haja uma relação de interação entre os mecanismos e as áreas de pessoal. Deste modo, a socialização das informações, de forma interativa, apresenta-se como um importante desafio nas diretrizes desta política pública, visto que, não há um canal de apoio direto em que haja essa interação bilateral.

A uniformização das decisões entre os órgãos envolvidos nesta relação de interação foi apontada por grande parte dos gestores, como mais um desafio dessa Política, inclusive entre os órgãos de controle, uma vez que, as constantes decisões divergentes, além de causadoras de inúmeros conflitos, são vistas como responsáveis por verdadeiros gargalos na gestão de pessoas tanto da UNIFAP quanto da UFSC.

Foi também mencionado pelos gestores que, em muitos casos, as redes informais de relacionamentos são bem mais efetivas do que estas estruturas mecanizadas de apoio, como o CONLEGIS e a CentralSIPEC, vez que, a interação não existe em nenhum deles.

Os gestores percebem o elo existente entre a Política Pública de Pessoal e a Política Institucional, no que tange às diretrizes voltadas ao apoio à legislação. Destacaram alguns desafios que tem a Política Pública de Pessoal frente à Política Institucional por compreenderem que a partir daquela, a política institucional se desenvolve, embora reconheçam que ações internas que visem melhorar e fortalecer esta Política é uma questão de escolha, independente de ações maiores do governo.

Com base nos depoimentos, me permito afirmar que é inegável que os gestores da UNIFAP e da UFSC reconhecem a relevância de uma política de apoio jurídico na área da gestão de pessoas como auxílio para a tomada de decisão. Entretanto, negam este reconhecimento ao compreenderem que a gestão opta pela ausência de impulso institucional que enfraquecem esta política.

Assim, eis que uma contradição transparece nesta Pesquisa. Ao mesmo tempo que o apoio jurídico na gestão de pessoas existe como uma política de gestão na UNIFAP e na UFSC, este é negado pela fragilidade e carência de diretrizes e ações que mantenham esta política fortalecida e conseqüentemente mais efetiva.

No cenário em que se desconsidera a fragilidade de uma Política Institucional de Apoio Jurídico, inegavelmente também se despreza a relevância do processo decisório. Como dito, a imposição de ordem legal é um fator preponderante que interfere nas decisões dos gestores das IFES, tornando-se imprescindível que tais gestores, principalmente de áreas estratégicas, utilizem-se de mecanismos mais eficazes que facilitem o processo decisório. Assim, somente será viável o fortalecimento dos mecanismos de apoio na PROGEP e PRODEGESP, se houver um esforço contínuo na busca de um processo decisório eficaz.

Resgato último objetivo específico, que foi propor o fortalecimento de ações para a Política Institucional de Apoio Jurídico na área da gestão de pessoas da UNIFAP e da UFSC, na tentativa de quiçá superar a contradição desvelada na presente.

Para a PROGEP na UNIFAP, proponho como primeira ação o delineamento de diretrizes que contêm os objetivos e as competências da DILEP, no intuito de definir o seu campo de assessoramento e esclarecer o elo existente entre esta e a Procuradoria Jurídica. Depois, proponho que seja realizada a reestruturação da DILEP, possibilitando uma estrutura de apoio físico, material e de pessoal condizentes com as reais necessidades da UNIFAP, uma vez que, o trabalho realizado pela DILEP vai além dos setores da PROGEP, alcançando sua atividade de consultoria a todos os servidores da UNIFAP, incluindo aposentados e pensionistas.

Um próximo ato que sugiro é o fomento de ações que visem à formação adequada aos servidores lotados na DILEP quanto às questões práticas da legislação de pessoal, incentivando-os à participação em capacitações e visitas técnicas às instituições com áreas de legislação de pessoal, inclusive ao MEC e ao MP. Acredito que essa formação adequada e completa é fator preponderante nas análises processuais dos casos mais relevantes, eu diria complexos.

O estabelecimento de critérios que garantam a permanência mínima dos servidores na DILEP também é um elemento primordial a ser observado, tendo em vista dois fatores: o tempo do conhecimento adquirido para a prática da atividade e o recurso financeiro investido, os quais são necessários para a formação completa deste servidor,

evitando-se com isso, a grande rotatividade de pessoal neste setor e os prejuízos causados para a Universidade, em termos financeiros e de produtividade.

Proponho ainda a integração da Política Institucional de Apoio Jurídico com a Política de Desenvolvimento do servidor (capacitação) para a elaboração de um programa de mini-cursos anuais aos servidores das demais unidades administrativas da UNIFAP, sobre os principais aspectos práticos da legislação de pessoal, essencialmente, sobre as mudanças ocorridas no bojo da Política Pública de Pessoal, com vistas ao aperfeiçoamento do servidor, evitando-se assim demandas desnecessárias.

Ainda no campo das ações, acredito que o estabelecimento de ações que promovam o processo de interlocução da DILEP com a PROJUR, com os órgãos de controle (interno e externo) e demais setores de legislação, possa criar uma rede de relacionamento sólida, produtiva e quiçá facilite a tomada de decisão.

Quanto às ações sugeridas para a UFSC, destaco que a inexistência na PRODEGESP da área da legislação de pessoal como uma função básica consolidada para o apoio jurídico, representa um custo maior de esforço e tempo. Com base nisso, as ações que proponho são no sentido de estruturar e consolidar a área da legislação de pessoal dentro da PRODEGESP, como uma função básica da Administração de Pessoal que ela representa (BRASIL, 2018c). Para tanto, sugiro:

Propiciar ações para identificação das demandas de maior complexidade jurídica (mesmo que não recorrentes). Estas ações podem ser materializadas por meio de relatórios detalhados, realizados por cada setor da PRODEGESP, tendo por base todos os casos concretos. Esta ação, também irá identificar os Departamentos com maior demanda deste tipo;

Realizar um levantamento para identificar os servidores TAE da Instituição com formação na área jurídica, no intuito de cooptá-los para atuação na área da legislação de pessoal;

Promover a formação dos servidores ofertando capacitações, internas e/ou externas, incluindo visitas técnicas em instituições que possuem uma área de legislação de pessoal;

Implementar a área da legislação de pessoal por meio de uma unidade de assessoramento jurídico, dispondo de estrutura física própria ou utilizando a estrutura da assessoria da Pró-reitoria, vinculando a área da legislação à mesma;

Definir as diretrizes a serem seguidas pelos demais setores quanto às demandas e consultas para a área da legislação de pessoal; e,

Estabelecer a relação de interação entre a área da legislação de pessoal, a PF-UFSC e os órgãos de controle internos e externos para juntos formarem uma rede sólida de relacionamento, quiçá possam facilitar o processo da tomada de decisão.

Para ambas as instituições, sugiro duas ações que quiçá possam contribuir para o fortalecimento da política do apoio jurídico de pessoal.

Como parte da Política Institucional de apoio jurídico de pessoal, proponho a manutenção de um banco de dados atualizado dos servidores TAE com formação na área jurídica, para que a área de gestão de pessoas conheça a qualquer tempo e de forma facilitada a existência e a permanência destes servidores na instituição.

Proponho também, a criação de um banco de registro de processos, dos casos de maior dificuldade para decisão. Aqui, o objetivo é que a partir destes registros, seja possível definir e mensurar os casos complexos da área de gestão de pessoas que envolve a legislação e causam entraves, incluindo qual categoria de servidor, que assuntos, quais setores envolvidos, as responsabilidades, dentre outros, e quiçá promover ações no intuito de diminuir tais entraves.

Como pesquisadora do programa de Mestrado em Gestão Universitária, considero que os resultados alcançados nesta pesquisa me possibilitam afirmar que os gestores das áreas da gestão de pessoas da UNIFAP e da UFSC, podem ser considerados a mola propulsora que impulsionam a Política Institucional de apoio jurídico de pessoal, pois a prática vivenciada e a experiência adquirida, lhes permite um olhar mais apurado sobre o desenvolvimento eficaz das ações desta política, uma vez que, esta, é considerada necessária para a tomada de decisão dos gestores.

Acredito que, se os resultados desta pesquisa forem conhecidos nas áreas de pessoal das universidades envolvidas, a PROGEP na UNIFAP e a PRODEGESP na UFSC, poderão contribuir com o processo de fortalecimento e aperfeiçoamento da Política Institucional de apoio jurídico de pessoal, sustentado pelo processo de desenvolvimento de ações de melhorias nas áreas da legislação.

Para estudos futuros, sugiro uma pesquisa com o mesmo fenômeno investigado, porém, com outros sujeitos de pesquisa, quais sejam, os demais servidores que atuam na área da gestão de pessoas, com vista a obter um outro olhar.

Sugiro ainda uma pesquisa envolvendo as procuradorias federais, colhendo informações sobre o posicionamento destas, em relação à área da gestão de pessoas, no intuito de conhecer o outro lado de uma realidade não alcançada neste estudo.

E por fim, em caso de aplicabilidade dos resultados desta pesquisa, especialmente na UFSC, indico um estudo sobre os benefícios da materialização da área da legislação de pessoal na PRODEGESP.

REFERÊNCIAS

AGU. **Parecer GQ – 46**, de 13 de dezembro de 1994. Advocacia Geral da União (AGU). Dispõe sobre a competência residual das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria Geral, demais Secretarias de Estado da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas. Classificação dos dizeres contidos no Parecer nº 02-AGU/LS, de 05.08.93. Competência privativa legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal (SAF) para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8217>> Acesso em 11 de ago. 2017.

_____. **Histórico da AGU**. 2013. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200644. 2013>. Acesso em 28 out. 2018.

_____. **Portaria nº 838**, de 23 de outubro de 2015. Consolida os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal responsáveis pela representação judicial e extrajudicial, bem como pela consultoria e assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33301216/do1-2015-11-04-portaria-n-838-de-23-de-outubro-de-2015-33301198>. Acesso em: 04 nov. 2018.

_____. **Anexo I da Portaria nº 838**. Órgãos de Execução da PGF. Brasília: AGU, 2016a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/206522>. Acesso em 04 nov. 2018.

_____. **Portaria nº 172**, de 21 de março de 2016b. Dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições das Procuradorias Regionais Federais, das Procuradorias Federais nos Estados, das Procuradorias Seccionais Federais, das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Disponível em: http://www.divulgacaolex.com.br/legis_27110121_PORTARIA_N_172_DE_21_DE_MARCO_DE_2016.aspx. Acesso em: 02 jul. 2018.

_____. **Procuradoria Federal junto à UFSC (PF/UFSC)**: Apresentação. 2018. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/640200>.
Acesso em: 01 de julho de 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. rev. e atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALMEIDA, Márcio. **A universidade possível: experiência da gestão universitária**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2001.

AMARAL, Lenita Almeida. **A gestão de pessoas na Universidade Federal de Pernambuco e o seu alinhamento ao planejamento estratégico institucional: aproximações e distanciamentos**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações**. Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647–680, nov. 2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf. Acesso em: 21.01.2019

ARANHA, João Gilberto Torres; SALLES, Denise Medeiros Ribeiro. **A evolução da Gestão de Pessoas nas Universidades Federais: do patrimonialismo ou estratégico**. In: XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Mar Del Plata, Argentina, 2015

ANDIFES - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Relatório da Comissão constituída pela Portaria 126/2012 sobre a análise da expansão das universidades federais 2003 - 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1361475592.pdf>. Acesso em: 26 de abril de 2018.

_____. **Universidades**. Brasília, 2019. Disponível em: <www.andifes.org.br>. Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGUE, Sandro. Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3ª ed. Caxias do Sul: Educus, 2010.

BEUREN, Ilse Maria. **Gerenciamento da informação: um recurso estratégico no processo de gestão empresarial**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BIANCHETTI, Lucídio; SILVEIRA, Zuleide. UNIVERSIDADE MODERNA: DOS INTERESSES DO ESTADO-NAÇÃO ÀS IMPOSIÇÕES DO MERCADO – Ou: das consequências de imolar a educação no altar do mercado. **36ª Reunião Nacional da ANPEd**. Goiânia, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.713**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 18 de jun. 2018.

_____. **Lei nº 1.711**, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em 18 jun. 2018.

_____. **Lei nº 3.849**, de 18 de dezembro de 1960. Federaliza a Universidade do Rio Grande do Norte, cria a Universidade de Santa Catarina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3849-18-dezembro-1960-354412-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 05 mai. 2018

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=2956>>. Acesso em 20 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 67.326**, de 05 de outubro de 1970a. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras Providências. Disponível em:

<<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=1056&tipoUrl=voltar>>. Acesso em 25 jul. 2017

_____. **Lei nº 5.645**, de 10 de dezembro de 1970b. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=2>>. Acesso em 25 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 93.215**, de 03 de setembro de 1986. Dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades a cargo das unidades organizacionais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93215.htm. Acesso em 29 jul. 2017.

_____. **Lei nº 7.596**, de 10 de abril de 1987a. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7596.html>. Acesso em 18jan. 2019.

_____. **Decreto nº 94.664**, de 23 de julho de 1987b. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D94664.htm>. Acesso em 18 jan. 2019.

_____. **Portaria nº 475**, de 26 de agosto de 1987c. Expede Normas Complementares para a execução do Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987. Acesso em 18 jan. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em

<<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=2788>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.923**, de 12 de dezembro de 1989. Dispõe sobre os vencimentos, salários, soldos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias, nas Fundações Públicas e nos extintos Territórios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L7923.htm>. Acesso em 25 jul. 2017.

_____. **Lei nº 8.027**, de 12 de abril de 1990a. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8027.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990b. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=111110>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Lei nº 8.168**, de 16 de janeiro de 1991. Dispõe sobre as funções de confiança a que se refere a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8168.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Lei nº 8.249**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Lei nº 8.745**, de 09 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745cons.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 2. 229-43**, de 02 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm>. Acesso em: 10jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.480**, de 02 de junho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Lei nº 10.887**, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Lei nº 11.091**, de 02 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. Disponível em: <https://www.ifb.edu.br/attachments/article/6389/Lei%2011.091_2005.pdf>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Decreto nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006a. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.824**, de 29 de junho de 2006b. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. **Lei nº 11.784**, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE[...]; 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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11784-22-setembro-2008-581033-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal** - 2008. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/comunicados/090204_manual_arranjo_institucional.pdf/view>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública**. Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. Documento de Referência. Fórum Nacional 2008/2009/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2009b.

BRASIL. **Portaria MEC nº 1074**, de 12 de novembro de 2009. Dispõe sobre matéria de pessoal civil e funções de supervisão da gestão das instituições federais de ensino no âmbito do Ministério da Educação e dá outras providências. 2012a. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1074-2009_218978.html>. Acesso em 01 fev. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - **Sistema de Gestão de Pessoas** - Relatório Final. Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortalecimento do Planejamento e da Gestão Pública nos Estados Brasileiros. 2012a. Disponível em: <www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/relatorio_final_bid_oswaldo_noman.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. **Acordo de Cooperação Técnica nº 004/2012**. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram, de um lado, o Senado Federal e, de outro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/mp. 2012b. Disponível em: <www.senado.leg.br/transparencia/liccontr/contratos/getArquivosBlob.asp?codTexto>. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **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 [...], e dá outras providências. 2012c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **Nota Técnica nº 355**, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre proposta de elaboração de Orientação Normativa acerca de procedimentos relacionados à aplicação da legislação de pessoal. 2012d. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/listar.htm>> Acesso em 07 de ago. 2017.

_____. **Orientação Normativa nº 07**, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados pelos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, acerca de

proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2015/leicomplementar-152-3-dezembro-2015-781987-publicacaooriginal-148807-pl.html>>.

Acesso em 03 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.035**, de 20 de abril de 2017a. Estabelece a Estrutura Regimental e o Quadro demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=13370&tipoUrl=voltar>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Estrutura Regimental**. Decreto altera estrutura regimental do Planejamento. 2017b. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-altera-estrutura-regimental-do-planejamento>>. Acesso em 05 ago. 2018.

_____. **CONLEGIS**. Sistema de consulta de atos normativos da Administração Pública Federal. Apresentação 2018a. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/indexSaudacao.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. **CENTRAL SIPEC**. Manual de Acesso ao Sistema de Atendimento. Ministério do Planejamento. 1ª ed. Brasília – DF, 2018b. Disponível em: <https://www.servidor.gov.br/central-sipec-antigo/manual_central-sipec.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 9.473**, de 16 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, que dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, e o Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986, que dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades a cargo das unidades organizacionais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal. 2018c. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=17/08/2018&totalArquivos=136>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **SERPRO** - Serviço Federal de Processamento de Dados. Sistema de Administração de Recursos Humanos. Apresentação 2018d.

Disponível em <<http://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-desolucoes/solucoes/principais-solucoes/siape-sistema-integrado-de-administracao-de-recursos-humanos>>. Acesso em 22 ago. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870**, de 01 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; LOCH, Clésar Luiz. Gestão de Pessoas: de recursos humanos ao processo de desenvolvimento humano e social. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v.19, n. 1, p. 209 - 231, jan. – jun, 2011.

CAPES. **Portal de Periódicos**. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 05 de mar. 2018.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. 104 p., Brasília: **Enap**, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. Ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Revista Brasileira de Educação. Poço de Caldas, n.24, p.5-15, set-dez, 2003.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982

CHOO, ChunWei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003.

CITTADIN, Andreia. **Proposta de estruturação de uma unidade organizacional de Controladoria em uma instituição de ensino superior**. 191 p., Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

DEMO, Pedro. **Metodologia do desenvolvimento científico**. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUTRA, Joel Souza. **Competências**: Conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2008.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Prática de Recursos Humanos – PHR**: conceitos, ferramentas e procedimentos. 1ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

GIANORDOLI, Victor. **Geoinformação e Setor Público**: Uma avaliação da produção científica utilizando ferramentas de mapeamento da ciência. 148 p., Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo. 2016

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, p. 61, 2002.

GRAEF, Aldino; CARMO, Maria da Penha Barbosa da Cruz. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais. **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

GRILLO, Antonio Niccoló. **Gestão de Pessoas**: princípios que mudam a administração universitária. Florianópolis: [s.n.], 2001.

GUERRA, Bráulio. Lei nº 8.112/90. **Regime Jurídico Único e Legislação Complementar**: complementado e comentado. Belo Horizonte: UFMG, Departamento de Administração de Pessoal, 2009.

GUIMARÃES, Eliane Maria Palhares. ÉVORA, Yolanda. Dora. Martinez. Sistema de informação: instrumento para tomada de decisão

no exercício da gerência. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 72-80, jan. - abr., 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH.; PERL, Anthony. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IVANCEVICH, Jonh. **Gestão de recursos humanos**. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares; CERQUEIRA, Raquel Lilian Barbi; LIOTTO, Melissa; ALMEIDA, Simone Marques de; PEREIRA, Mércia; SILVA, José Marcos da. Gestão de Pessoas m um Instituto Federal De Educação, Ciência e Tecnologia. **Revista GUAL**, v. 5, nº 2, p. 129 – 157, 2012.

KLEBA, Maria Elizabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP** Rio de Janeiro, v. 49, nº 4, p. 1059 – 1079, julho – agosto 2015.

KONDER, Leandro. **O que é a Dialética?** 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 5 ed. 3 reimpr., São Paulo: Atlas, 2009.

LEITÃO, Sergio Proença. A decisão na academia I. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n 1, p. 69-86, jan - mar., 1993.

LEMOS, Chélen Fischer (Org.). **Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal** Prêmio Helio Beltrão — 2000. Brasília: ENAP, p. 197, 2000.

MACHADO, Joyce Frade; VERÃO, Danielle Bertolino de Machado; CAMACHO, Maira Sônia; FERREIRA, Talita Guimarães de Oliveira. O Legislativo e o Gerencialismo na Gestão de Pessoas da Administração Pública. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n.2, p. 999-1017, 2017.

MACHADO, NELSON SANTOS; SILVEIRA, AMÉLIA.

Configurações Estruturais em Organizações Universitárias.

Florianópolis: Insular, 1998.

MATTOS, Adriane; CUNHA, Daiane Rodrigues da; ANDRADE, Evandro Lau de; SILVA, Juliano José da; SANTOS, Luciane Cristina Ribeiro dos; WOEHL, Sidele; MARTINS, Paulo Fernandes; CATAPAN, Anderson. Proposta de reestruturação de uma organização: Mudança no processo de departamento de pessoal para práticas de gestão de pessoas. **Espacios**, vol. 34, n. 12, 21 p., 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração.**

6ª ed. rev. e ampl. – São Paulo: Editora Atlas S.A, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 19. ed. rev. e

atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MIGLIOLI, Afrânio Maia. **Tomada de decisão na pequena empresa:**

estudo multicaso sobre a utilização de ferramentas informatizadas de apoio à decisão. 107 p. Dissertação (Mestrado)- Engenharia de Produção - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MORHY, Lauro. BRASIL – Universidade e Educação Superior. In:

MORHY, Lauro (org.); FORMIGA, Marcos, MARQUES, Regina; COSTA, Tânia; CERVO, Luiz A. (co-orgs.). **Universidade no mundo** – universidade em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação Organizacional** - Teoria e a

Prática de Inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

NECKEL, Roselane; KUCHLER, Diana Alita (orgs.) **UFSC 50 anos:**

trajetórias e desafios. Florianópolis: UFSC, 2010.

OLIVEIRA, Maria Emília Pecktor de. **GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NA DESIGNAÇÃO DE FUNÇÕES EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS:** um estudo de caso. 125 p., Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas – Programa do Mestrado Interdisciplinar

de Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação, Universidade Federal Tecnológica do Paraná. 2012.

SANTOS, Fernando Soares. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES**: um estudo da Universidade de Brasília. p. 69, Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Brasília. 2013

PEREIRA, CARLOS ANDRÉ ESTUDART. AGU é quem defende autarquias, segundo Constituição. **Revista Consultor Jurídico**. Ago. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-ago-12/competencia-agu-defender-autarquias-previsao-constitucional#_ftn2_6002>. Acesso em 10 out. 2018

RAUEN, Fábio José. **Roteiros de investigação científica**. Tubarão: Editora Unisul, 2002.

RAZZOLINI FILHO, Edelvino; NASCIMENTO, Adriana do. Gestão da informação e competências necessárias ao gestor. **Revista Ibero-americana de Ciencias Empresariales y Economía**, v.2, n.2, p.29- 42, janeiro, 2011.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Os Desafios Contemporâneos da Gestão Universitária: Discursos Politicamente Construídos. In: **Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, 4. Cidade do Porto: Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, 2014.

_____.A Natureza da Gestão Universitária:Influência De Aspectos Políticos-Institucionais, Econômicos E Culturais. **Revista Internacional de Educação Superior**. Campinas, vol. 3, n. 2, p. 278-357, maio – agosto, 2017.

RIZZATTI, Gerson.; DOBES, Cantalícia. Elaine. A complexidade do processo decisório em universidades. In: MELO, P. A.; COLOSSI, N. (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004. p. 185-192.

SAMPAIO, Rosely Moraes; LANIADO, Ruthy Nádia. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **RAP**, v. 43, n. 1, p. 151-174, janeiro – fevereiro. 2009.

SANTOS, Fernando Soares. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES**: um estudo da Universidade de Brasília. 69 p., Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Brasília. 2013.

SCHLICKMANN, Rapahel. **Administração Universitária**: desvendando o campo científico no Brasil. Tese de Doutorado. (204 fls). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2013.

SILVA, Ana Corino Faustino da. **Recrutamento e Seleção por Competências**: análise da adequação dos concursos públicos para admissão de servidores técnico-administrativos em educação à gestão por competências na UFSC. 174p. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

SILVA, Luis Fernando. Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – **CENASP**. FASUBRA. Nota Técnica nº 01 de 22 de agosto de 2013. Racionalização e aglutinação de cargos públicos, Viabilidade jurídica. Disponível em:
<<http://fasubra.org.br/wpcontent/uploads/2018/05/notatecnica12013.pdf>
> Acesso em 24 de agosto de 2018

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, nº. 16, p. 20 – 45, julho - dez 2006.

SOUZA, Irineu Manoel. Gestão por processos e Gestão do Conhecimento na Gestão de Pessoas da UFSC. In: **VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL**, Blumenau, SC, 15 – 17 nov. 2006.

_____. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras:** uma abordagem fundamentada na Gestão do Conhecimento. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação e Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Abordagem metodológica do estudo. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: ideias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. **Caderno de Pesquisa Ritter dos Reis**, Porto Alegre, v. 4, p.73-106, nov. 2001.

UFSC. **Estrutura do Departamento do Pessoal.** Arquivo Central. Documento impresso. 1970.

_____. **Regimento Interno.** Departamento de Pessoal. Arquivo Central, p. 2 – 13 1980.

_____. **Portarias.** 1994. Boletim Oficial. Disponível em: <<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Portaria nº 0498**, de 14 de setembro de 2000. Altera a denominação da FG da Gestão de Pagamento de Pensões e Acompanhamento de Exercícios Anteriores para Gestão de Legislação. Disponível em: <<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf>>. Acesso em 16 jan. 2019.

_____. **Portaria nº 0419**, de 31 de julho de 2001. Aprova o Regimento Interno da Pró-Reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária. Disponível em: <<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf>>. Acesso em 16 jan. 2019.

_____. **Pró-Reitoria de Desenvolvimento Humano e Social (PRDHS)** - Slides de apresentação da PRDHS - 2004. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/3212316/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Portaria nº 657**, de 11 de maio de 2012. Cria a Secretaria de Gestão de Pessoas. Disponível em:

<<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf/86f8060c3d460e4283257cc9005e1cf2?OpenForm&ParentUNID=0CACE549352C7CDE83257A02007D5DFE>>. Acesso em 20 jun. 2018.

UFSC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015 - 2019**. 2015. Disponível em: <<http://pdi.ufsc.br/files/2015/05/PDI-2015-2019-1.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. **Portaria nº 970**, de 11 de maio de 2016a. Criação da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas. Disponível em: <<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf/86f8060c3d460e4283257cc9005e1cf2?OpenForm&ParentUNID=3EA50316655BB36483257FB8006F844F>>. Acesso em: 20 jun.2018.

_____. **Portaria nº 102/2016**, de 08 de setembro de 2016b. Constitui o Grupo de Agentes de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas nos Campi Araranguá, Blumenau, Curitibanos e Joinville. Documento impresso.

_____. **Relatório de Gestão 2017**. 2017. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/files/2018/03/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2017.pdf>>. Acesso em: 20 jun.2018.

_____. **Biblioteca Universitária**. 2018a. Disponível em: <<http://portal.bu.ufsc.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. **Catálogo pergamum**. 2018b. Disponível em: <<https://pergamum.ufsc.br/pergamum/biblioteca/index.php>>. Acesso em 20 mai. 2018

_____. **Estrutura UFSC**. 2018c. Disponível em: <<http://estrutura.ufsc.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. **PRODEGESP - Departamentos**. 2018d. Disponível em: < <http://prodegesp.ufsc.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **PRODEGESP – DCAD – Divisão de Cadastro**. Números de Servidores Lotados na PRODEGESP [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por cadastro.dap@contato.ufsc.br em 04 de setembro de 2018e.

UFSC. **PRODEGESP**. Apresentação da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas [mensagem pessoal]. Mensagem recebida de carla.burigo@ufsc em 23 jun. 2018f.

UNIFAP. **Decreto nº 98.977**, de 02 de março de 1990. Cria a Fundação Universidade Federal do Amapá. DF: Brasília, 1990a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-98997-2-marco-1990-328517-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Estatuto da Universidade Federal do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 1990b. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/numeros/files/2014/07/Estatuto-UNIFAP.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Regimento Geral**. 2002. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/derca/files/2015/01/arq4065.pdf>>. Acesso em: 18 abri. 2018.

_____. **Portaria nº 645**, de 08 de agosto de 2008. Nomear para exercer, em caráter efetivo, em virtude de habilitação em Concurso Público [...]. Publicada no DOU de 14/08/2008. Macapá: UNIFAP, 2008. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/08/2008&jornal=2&pagina=15&totalArquivos=48>>. Acesso em: 05 mar. 2018

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010 - 2014**. 2010. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/pdi/files/2009/08/PDI-UNIFAP-2010-e-2014.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Portaria nº 1.712**, de 30 de agosto de 2013. Designação de Cargo Comissionado DAP/PROGEP servidora Adélia Gomes Teixeira Bahia. 2013a. Disponível em: <<http://www.unifap.br/public/index/viewarquivo/id/71182>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. **Resolução nº 01**, de 27 de março de 2013. Regulamenta a criação de Pró-Reitorias no âmbito da UNIFAP. Aprovada em 27 de março de 2013b. Disponível em:

<http://www2.unifap.br/drh/files/2014/11/Res.-n%C2%BA-01-2013-Cria-Pr%C3%B3-reitorias.pdf>. Acesso em: 18 abri. 2018.

UNIFAP. **Portaria nº 1257**, de 28 de agosto de 2014. Constituição das Comissões de implantação do Sistema Integrado de Gestão (SIG). UNIFAP Macapá: UNIFAP 2014a. Disponível em: <<https://sigrh.unifap.br/sigrh/public/home.jsf>>. Acesso em 22 ago. 2018.

_____. **Portaria nº 1.332**, de 25 de setembro de 2014. Exoneração de Cargo Comissionado de Diretor de Departamento de Administração de Pessoal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (DAP/PROGEP). Macapá: UNIFAP, 2014b. Disponível em: <<http://www.unifap.br/public/index/viewarquivo/id/114632>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (2015 – 2019)**. Macapá: UNIFAP, 2015. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/pdi/files/2009/08/PDI-2015-2019-UNIFAP.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Planejamento Estratégico**. PROGEP. Macapá: UNIFAP 2016a. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/drh/planejamento-estrategico-da-progep/>>. Acesso em: 15 de março de 2018.

_____. **Relatório de Gestão da Direção Geral do Campus Binacional**. Coordenação Geral do Campus Binacional. Oiapoque: UNIFAP 2016b. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/oiapoque/files/2016/04/RELAT%C3%93RIO-DE-GEST%C3%83O-EDUARDO.pdf>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2017**. PROPLAN. Macapá: UNIFAP, 2017a. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/deplan/files/2011/08/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o2017.pdf2017.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Ofício nº 158**, de 08 de maio de 2017b. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Cessação de Exercício Provisório. Macapá, 2017. [Impresso], UNIFAP. **PROGEP - Departamentos**. 2018a. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/drh/>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

UNIFAP. **Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos** (SIGRH). Consultas de Portarias. 2018b. Disponível em: <https://sigrh.unifap.br/sigrh/public/home.jsf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. **PROGEP**. Informações acerca da atuação da PROGEP. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por cleidiane.facundes@unifap.br em 09 de outubro de 2018c.

WARD, John; PEPPARD, Joe. **Strategic planning for information systems**. 3 rd. edition, Chichester: John Wiley & Sons, 2002.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamentos e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Informações

Roteiro da Entrevista

Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa:

- a) Cargo que ocupa na UNIFAP/UFSC:
- b) Qual a sua formação:
- c) Tempo de atuação na área da gestão de pessoas:
- d) Tempo de exercício no Cargo de Direção ou Chefia:

1) Sobre a área da Gestão de Pessoas (PROGEP/PRODEGESP)

- a) Como você concebe a área da gestão de pessoas? Seu papel institucional? Comente.
- b) Na sua visão, quais são os principais desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento das ações na PROGEP/PRODEGESP? Comente.

2) Sobre a Política Institucional de Apoio Jurídico na Gestão de Pessoas

- a) O que você compreende por Política Institucional de Apoio Jurídico na Gestão de Pessoas? Qual sua finalidade? Comente.
- b) Em sua opinião, quais as perspectivas de materialização dessa política? Que ações podem ser desenvolvidas ou potencializadas? Comente.

3) Sobre a Política Pública de Pessoal

- a) Você conhece as diretrizes da Política Pública de Pessoal, no que tange à área da legislação de pessoal? Comente.
- b) Em sua opinião, quais os desafios da Política Pública de Pessoal em relação à Política Institucional, quando o assunto é a área da legislação de pessoal? Comente.
- c) Gostaria de acrescentar mais algum comentário?

Obrigada!

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, ADÉLIA GOMES TEIXEIRA BAHIA, responsável pelo desenvolvimento da pesquisa: **O Apoio Jurídico para a tomada de decisão na Gestão de Pessoas das Universidades Federais: desafios e perspectivas sob a ótica dos gestores**, visando à obtenção do título de Mestre em Administração Universitária, convido-o para participar como voluntário desta pesquisa.

Por meio desta pesquisa, pretendo compreender como se constituem os Mecanismos Administrativos de Apoio Jurídico nas Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas, na percepção dos gestores da UNIFAP e UFSC. Para tanto, tenho por objetivos: 1) Descrever o contexto histórico e estrutural da Gestão de Pessoas da UNIFAP e UFSC; 2) Conhecer a Política Institucional de Apoio Jurídico de Pessoal das duas Universidades; 3) Apresentar a Política Pública de Pessoal sob o prisma das diretrizes do apoio às decisões na aplicação no contexto das universidades federais e; 4) Propor o fortalecimento de ações à Política Institucional de apoio jurídico de pessoal da UNIFAP e da UFSC, a partir das realidades investigadas.

A presente pesquisa consiste em um estudo multicaso, de abordagem qualitativa, cuja coleta de informações será por meio de entrevista semiestruturada. O roteiro desta entrevista foi desenvolvido com base em três categorias de análise, previamente definidas por esta pesquisadora: A Área da Gestão de Pessoas da UNIFAP e UFSC, A Política Institucional de apoio jurídico de pessoal e A Política Pública de Pessoal.

Destaco que as entrevistas serão gravadas por esta pesquisadora e, posteriormente, transcritas para a realização da análise de conteúdo.

Sua participação neste estudo é livre, podendo desistir do mesmo a qualquer momento, sem que lhe seja imputado qualquer tipo de prejuízo.

Os resultados do estudo serão passíveis de publicação científica, sendo que a pesquisadora assegura o total anonimato dos participantes. Em caso de dúvida ou queira contatar a responsável pela pesquisa:

Mestranda: Adélia Gomes Teixeira Bahia.

Contato telefônico: Celular: (48) 99817-27-20 / 3025-17-71.

E-mail: adelia.bahia@ufsc.br.

Orientadora: Prof. Dra. Carla Cristina Dutra Búrigo.

E-mail: carla.burigo@ufsc.br.

Após a ciência das informações anteriormente descritas, caso seja de sua escolha participar desse Estudo, assine o Consentimento Informado a seguir.

As duas vias do documento devem ser assinadas, sendo uma cópia do participante e outra da pesquisadora.

CONSENTIMENTO INFORMADO

Eu,

, abaixo assinado, confirmo que li os termos constantes no presente documento e concordo em participar da pesquisa. Fui devidamente informado e esclarecido sobre o estudo, os procedimentos nele envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido a liberdade de retirar-me da pesquisa em qualquer hora ou momento, ficando assegurado que não serei penalizado por isso.

Local e data:

Florianópolis, ____ de _____ de 2018.

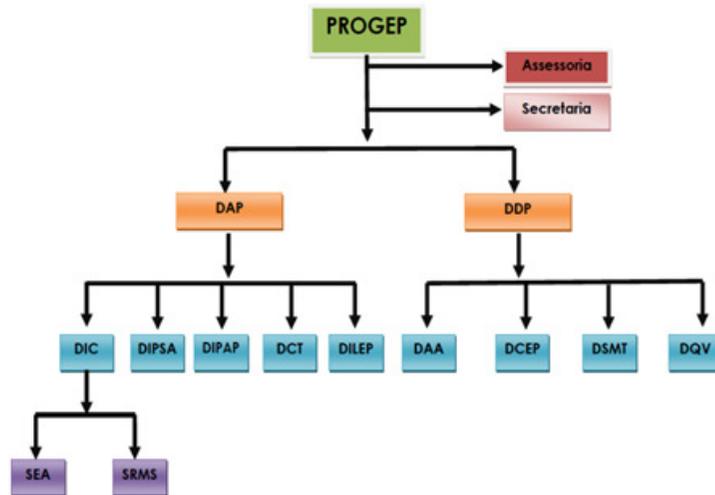
Assinatura do participante:

RG: _____

Pesquisadora: _____

ANEXOS

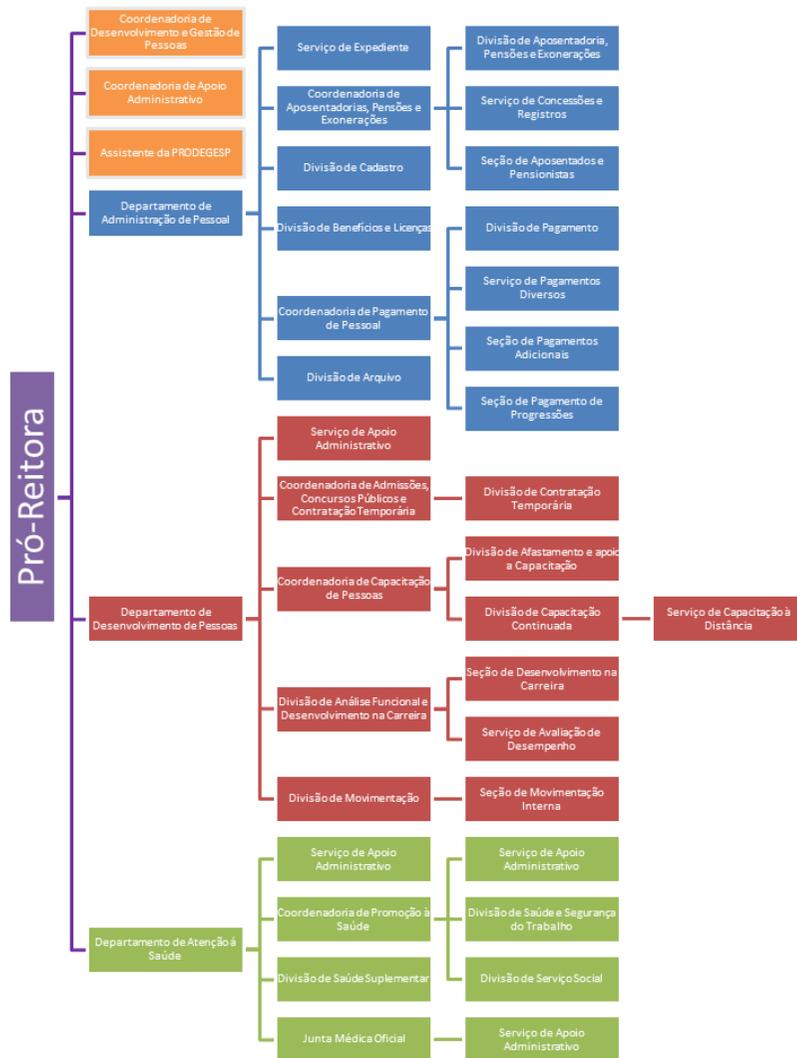
ANEXO A – Organograma PROGEP



PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
 DAP – Departamento de Administração de Pessoal
 DDP – Departamento de Desenvolvimento de Pessoas
 DIC – Divisão de Cadastro
 DIPSA – Divisão de Pagamento de Servidores Ativos
 DIPAP – Divisão de Pagamento de Aposentados e Pensionistas
 DCT – Divisão de Cálculo Trabalhista
 DILEP – Divisão de Legislação de Pessoal
 DAA – Divisão de Acompanhamento e Avaliação
 DCEP – Divisão de Capacitação e Educação Profissional
 DSMT – Divisão de Saúde e Medicina do Trabalho
 DQV – Divisão de Qualidade de Vida
 SEA – Setor de Arquivo
 SRMS – Setor de Registro e Movimentação de Servidores

Fonte: UNIFAP/PROGEP (2017)

ANEXO B – Organograma PRODEGESP



Fonte: UFSC/PRODEGESP (2018)