

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**A POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS DE TÉCNICOS  
ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO (TAE'S) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
SÃO JOÃO DEL-REI (UFSJ), SOB A ÓTICA DOS SERVIDORES REDISTRIBUÍDOS**

FELIPE XAVIER PENHA CARRARO

JUIZ DE FORA  
2019

FELIPE XAVIER PENHA CARRARO

**A POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS DE TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO (TAE'S) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI (UFSJ), SOB A ÓTICA DOS SERVIDORES REDISTRIBUÍDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo acadêmico Felipe Xavier Penha Carraro ao curso de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Angelo Brigato Ésther

JUIZ DE FORA

FACC/UFJF

2019

## **Agradecimentos**

Ao Prof. Dr. Angelo Brigato Ésther que orientou a realização deste trabalho.

Aos que aceitaram participar da pesquisa de campo, viabilizando a realização deste trabalho.

À minha família, minha companheira, e a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que este trabalho fosse realizado,

Em especial aos professores, colegas de turma, e todos que participaram do meu processo de graduação.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**Termo de Declaração de Autenticidade de Autoria**

Declaro, sob as penas da lei e para os devidos fins, junto à Universidade Federal de Juiz de Fora, que meu Trabalho de Conclusão de Curso é original, de minha única e exclusiva autoria e não se trata de cópia integral ou parcial de textos e trabalhos de autoria de outrem, seja em formato de papel, eletrônico, digital, audiovisual ou qualquer outro meio.

Declaro ainda ter total conhecimento e compreensão do que é considerado plágio, não apenas a cópia integral do trabalho, mas também parte dele, inclusive de artigos e/ou parágrafos, sem citação do autor ou de sua fonte. Declaro por fim, ter total conhecimento e compreensão das punições decorrentes da prática de plágio, através das sanções civis previstas na lei do direito autoral<sup>1</sup> e criminais previstas no Código Penal<sup>2</sup>, além das cominações administrativas e acadêmicas que poderão resultar em reprovação no Trabalho de Conclusão de Curso.

Juiz de Fora, 02 de dezembro de 2019.

Felipe Xavier Penha Carraro

<sup>1</sup> LEI Nº 9.610, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

<sup>2</sup> Art. 184. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano ou multa.

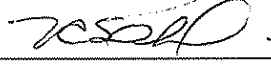
## ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao segundo dia do mês de dezembro de 2019, nas dependências da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora, reuniu-se a banca examinadora formada pelos professores abaixo assinados para examinar o Trabalho de Conclusão de Curso de FELIPE XAVIER PENHA CARRARO, discente regularmente matriculado no Bacharelado em Administração sob o número 201246016, intitulado A POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS DE TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO (TAE'S) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI (UFSJ), SOB A ÓTICA DOS SERVIDORES REDISTRIBUÍDOS. Após a apresentação e conseqüente deliberação, a banca examinadora se reuniu em sessão fechada, considerando o (a) discente APROVADO (aprovado(a)/reprovado(a)). Tal conceito deverá ser lançado em seu histórico escolar quando da entrega da versão definitiva do trabalho, impressa e em meio digital.

Juiz de Fora, 02 de dezembro de 2019.

  
Prof. Angelo Brigato Esther  
Orientador

  
Prof. Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça

  
Prof. Virgílio César da Silva e Oliveira

## Resumo

Levando-se em conta que a redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder da União. E que ela está estruturada por um relevante rol de normas que regulam os seus procedimentos. E que esta questão vai além das regras formalmente estabelecidas, e passa pela busca da satisfação de interesses pessoais latentes de diversos indivíduos envolvidos, e pelo interesse da própria administração pública. Este estudo analisou a percepção acerca da política de redistribuição de cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) de uma determinada instituição federal de ensino - a Universidade Federal de São João del-Rei, em Minas Gerais -, sob a ótica da legislação vigente, das suas normas próprias, e dos servidores redistribuídos. Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente estudo produziu elementos que resultaram da análise do processo formal e da percepção de um grupo de dez servidores acerca da política de redistribuição de cargos na instituição objeto do estudo. Diante das respostas dos participantes da pesquisa, acredita-se que os esforços da instituição em pontos relativos à transparência dos processos de redistribuição tendem a refletir diretamente na percepção que os servidores envolvidos nestes processos têm em relação à atuação da administração. Os resultados também sugerem que, apesar da legislação respaldar legalmente o interesse da administração, as demandas individuais também devem ser consideradas, uma vez que estas teriam a capacidade de impactar positivamente nos interesses institucionais.

## Lista de figuras

Figura 1 - Fluxo de informação informal .....	33
Figura 2 - Coexistência dos três domínios .....	37
Figura 3 - Técnicos administrativos ativos por nível de classificação 10/2019 .....	43
Figura 4 - Técnicos administrativos por faixa etária e sexo 10/2019 .....	44
Figura 5 - Técnico administrativo por intitulação/escolaridade 2019 .....	45
Figura 6 - Campi da UFSJ .....	46
Figura 7 - Servidores de outras IFES para a UFSJ .....	55
Figura 8 - Servidores da UFSJ para outras IFES .....	56
Figura 9 - Legislação vigente e normas próprias da UFSJ .....	56
Figura 10 - Fluxo de informação para permuta .....	74

## **Lista de quadros**

Quadro 1 - Origem e destino das redistribuições realizadas .....	57
Quadro 2 - Critérios para aceitação do candidato a redistribuir .....	58
Quadro 3 - Avaliação da transparência dos processos de redistribuição .....	59
Quadro 4 - Tipos de permutas realizadas .....	64
Quadro 5 - Divergência entre o interesse administração e o interesse individual.....	67
Quadro 6 - Redistribuição entre cargos iguais e cargos diferentes.....	68



## Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	12
2.1 O Patrimonialismo no Brasil .....	12
2.2 O modelo burocrático o Brasil .....	15
2.3 A administração pública gerencial no Brasil .....	21
2.4 O modelo societal .....	26
2.5 A redistribuição de servidores no setor público federal.....	29
2.6 A política e o conflito de interesses nas organizações .....	35
2.6.1 A política.....	35
2.6.2 Os conflitos de interesses .....	36
3 METODOLOGIA.....	40
3.1 Natureza e tipo da pesquisa .....	40
3.2 O levantamento de dados.....	41
3.3 Análise dos dados .....	42
4 RESULTADOS .....	43
4.2 Apresentação e análise dos resultados .....	47
4.2.1 A dimensão institucional: normas e regulamentação.....	47
4.2.2 O manual do servidor .....	54
4.2.3 Análise da percepção dos servidores redistribuídos acerca do processo de redistribuição. ....	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	76
6 REFERÊNCIAS .....	78
7 ANEXO .....	83

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo informações do Portal da Transparência do Governo Federal<sup>3</sup>, o Brasil possui 786.989 vínculos com servidores públicos civis. Segundo planilha disponível no Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>4</sup>, cujos dados mais recentes são do ano de 2017, naquela época o governo federal possuía 14.305 cargos vagos.

De acordo com informações da plataforma pública de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP DATA<sup>5</sup>, cujos dados mais recentes são do ano de 2017, o Brasil possui 109 instituições federais de ensino superior, entre universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais e centros federais de educação tecnológica. Destas, 10 estão na região centro-oeste, 29 estão na região nordeste, 17 na região norte, 36 na região sudeste, e 17 na região sul.

Segundo planilha da Sinopses Estatísticas da Educação do Ensino Superior - Graduação<sup>6</sup>, no sítio eletrônico do INEP, e que utiliza dados do Censo da Educação Superior 2017, o Brasil possui 143.454 servidores técnicos-administrativos (em exercício e afastados). Destes, 12.756 estão na região norte, 44.100 na região nordeste, 51.904 na região sudeste, 20.551 na região sul, e 14.143 no centro-oeste.

A redistribuição é o instrumento utilizado para deslocar estes cargos entre os diversos órgãos e entidades da União. O remanejamento de cargos públicos federais é estruturado por um relevante arcabouço de normas que constituem o seu aspecto formal. Contudo, acredita-se que esta questão vai além das regras formalmente estabelecidas. Passa pela busca da satisfação de interesses pessoais latentes de diversos indivíduos. Há também o interesse da administração, este, respaldado pela regra escrita, mas que, apesar disto, julga-se que é levado atuar como mediador dos interesses dos demais agentes envolvidos.

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a política de redistribuição de cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) da Universidade Federal de São João del-Rei, (MG).

O objetivo geral se desdobra ainda em dois objetivos específicos, a saber:

- Analisar a política e o processo formal de redistribuição dos servidores TAE's da universidade, à luz da legislação vigente e de suas normas próprias.

---

<sup>3</sup> Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>> Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>4</sup> Disponível em: < [http://dados.gov.br/dataset/servidores-executivo-federal-cargos-vagos/resource/2751ac58-77f4-4bee-853c-7f13ba9d7569?inner\\_span=True](http://dados.gov.br/dataset/servidores-executivo-federal-cargos-vagos/resource/2751ac58-77f4-4bee-853c-7f13ba9d7569?inner_span=True)> Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>5</sup> Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/inep-data>> Acesso em: 11 nov. 2019

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 11 nov. 2019

- Analisar a percepção dos servidores redistribuídos acerca do processo de redistribuição.

Para atingir estes objetivos, o presente estudo se propõe à realização de pesquisa qualitativa para investigar a percepção acerca da política de movimentação dos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), sob a ótica dos servidores. A pesquisa qualitativa possibilita que os atores que compõem a amostra estudada expressem suas opiniões de modo a ser captada a real dimensão e simbolismo que as questões pautadas representam para esses sujeitos:

Para melhor compreender o contexto atual da administração pública brasileira, e ao mesmo tempo relacionar elementos que suportam e contribuir para as análises deste trabalho, o referencial teórico elencou características dos modelos de gestão da administração pública em suas diversas fases, passando pelo patrimonialismo, pelo modelo burocrático e pelo gerencial.

Na sequência, buscou-se situar a redistribuição de servidores públicos federais neste contexto, abordando variáveis que contribuam para clarificar o seu papel neste cenário. E, como grande parte das redistribuições depende de contrapartida de uma segunda instituição, foi feita também uma breve explanação sobre fluxo informal de informações nas organizações, como forma de embasar os meios utilizados para se encontrar cargos disponíveis para a permuta.

Considerando que, apesar das normas estabelecerem que deva prevalecer o interesse da administração, em muitos casos as redistribuições decorrem de iniciativas motivadas por interesses pessoais de agentes que não participam diretamente da gestão de pessoas, e que é comum não haver cargos disponíveis suficientes para atender a todos interessados em permutar, e que, estes fatores são potencializadores de ações políticas e conflitos de interesses, também foram levantados elementos pertinentes para a análise do cenário supracitado.

Na sequência, a análise de dados se deu inicialmente através dos dados levantados que compõem o aspecto formal das redistribuições de técnicos-administrativos de instituições federais de ensino, tanto em âmbito federal, quanto no institucional. Para isto, foram destacados tópicos previstos em norma, diretamente relacionados com os objetivos sustentados por este trabalho. Para tal, elementos foram transcritos conforme o texto original e contextualizados segundo os propósitos do presente estudo, para, enfim, com o apoio da pesquisa bibliográfica levantada até aqui, serem feitas as considerações pertinentes.

Em um segundo momento foram analisadas as percepções dos sujeitos. A presente análise utilizou os dados da pesquisa qualitativa para investigar a percepção acerca da política

de redistribuição dos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), sob a ótica dos servidores redistribuídos e da própria instituição. Para responder à pesquisa foram escolhidos aleatoriamente dez técnicos administrativos em educação que ingressaram no quadro da UFSJ por meio de processo de redistribuição, independentemente do cargo que ocupam ou das funções que desempenham.

Também foram levantadas as estratégias e os meios utilizados para o estabelecimento de conexões com outras pessoas com interesses convergentes e dispostas a redistribuir. Além do levantamento de dados sobre o trânsito de informações, os meios utilizados para a interação, e informações sobre a atuação da administração no que se refere à organização e divulgação de vagas ociosas.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente estudo produziu elementos que resultaram da análise do processo formal, da percepção de um grupo de dez servidores, acerca da política de redistribuição de cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) da referida universidade. Estes elementos envolveram variáveis como a avaliação da atuação da administração, critérios para aceitação de um candidato vindo de outra instituição, tipos de permutas possíveis, o interesse da administração e o interesse dos servidores, permuta entre cargos iguais e cargos diferentes, o impacto das redistribuições na universidade, e o fluxo de informações para a realização da permuta.

Diante das respostas dos participantes da pesquisa, acredita-se que os esforços da instituição objeto deste estudo em pontos relativos à transparência dos processos de redistribuição tendem a refletir diretamente na percepção que os servidores envolvidos nestes processos têm em relação a atuação da administração. Os resultados também sugerem que, apesar da legislação respaldar legalmente o interesse da administração, as demandas individuais também devem ser consideradas, uma vez que estas teriam a capacidade de impactar positivamente nos interesses institucionais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para entender o contexto da gestão pública brasileira atual é interessante discorrer, mesmo que brevemente, sobre algumas características de suas fases, passando pelo patrimonialismo, pela gestão burocrática e pela nova gestão pública.

Antes, porém, é válido trazer à luz os conceitos de Estado e administração pública. Meirelles (1997), ao discorrer sobre o tema, fornece as definições de Estado dos vários pontos de vista em que o conceito pode ser abordado:

Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação; de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única *personalidade de Direito Público*, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis (MEIRELLES, 1997, p. 56, grifos do autor).

A definição de Estado é relevante para o desenvolvimento do conceito de administração pública, uma vez que esta envolve as funções, os serviços e a estrutura que o sustentam, voltados ao atendimento das demandas da coletividade. Meirelles (1997) elenca a definição de administração pública, ainda conforme vários pontos de vista que podem conceituá-lo:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefícios da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1997, p. 60)

Tanto o Estado quanto a administração pública sofrem modificações ao longo tempo. As reformas vão sendo progressivamente implementadas na intenção de eliminar distorções e promover a transição entre os modelos de gestão que se sucedem.

### 2.1 O Patrimonialismo no Brasil

Quando o Estado Moderno, por volta do século XV, avança na distinção entre o público e o privado, a gestão dos governos passa a se ajustar de modo a direcionar suas ações ao atendimento dos interesses da coletividade, reconhecendo estes como sendo

públicos, isto é, como os legítimos norteadores de seus atos, neste sentido, e de acordo com Junquilha (2010, p.42):

Logo, a atividade administrativa sempre existiu, desde os primórdios de nossa humanidade, diferentemente do que se conhece hoje por Administração Pública, fenômeno típico do Estado Moderno, nascido a partir de meados do século XV. Nele, é realizada a separação do que é público, de domínio estatal e coletivo, daquilo que é de propriedade privada. Até então, os governantes não separavam o bem público do bem privado. Desse modo, conforme afirma Prates (2004), a Administração Pública tem como fato gerador o surgimento do Estado Moderno.

A citação acima faz referência ao nascimento do Estado Moderno a partir de meados do século XV. Contudo, o Brasil tornou-se colônia de Portugal a partir do início do século XVI, isto é, após o surgimento do Estado enquanto entidade caracterizada por separar o bem público do privado. Porém, conforme mostra Costa (2008), o período compreendido do Brasil Colônia até o fim da República Velha possuía características que comprometeram o discernimento em relação às esferas do público e do privado, deixando na cultura brasileira uma herança de valores característicos do patrimonialismo, valores estes marcados pelo que Max Weber chamou de dominação tradicional, conforme observam Oliveira et al. (2011):

Na dominação tradicional, a reverência a um senhor garante a legitimidade das regras instituídas por ele. Além disso, como advoga Weber (1999), prevalece entre os subjugados a noção de que a autonomia do soberano não é limitada por forças concorrentes, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Contudo, essa configuração social particular tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas não na lei, mas no costume (OLIVEIRA.; OLIVEIRA; SANTOS, 2011; p. 951).

Conforme citação acima, o patrimonialismo caracteriza-se por reconhecer na pessoa a legitimidade para usar o bem público conforme sua vontade, independentemente dos interesses da coletividade. Entender estes preceitos contribui para elucidar a dinâmica da gestão pública brasileira:

As premissas do patrimonialismo são elementos absolutamente fundamentais para a compreensão da gestão pública brasileira. Se, por um lado, um grande esforço de construção institucional vem estabelecendo freios ao exercício personalista e seletivo do poder, por outro, fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 952).

As referências culturais mencionadas pelos autores são traços herdados, em parte, da complexa e, ao mesmo tempo, caótica administração do Brasil Colônia, onde, na prática, as atribuições de funções, competências e hierarquia não estavam devidamente definidas e delimitadas, comprometendo a impessoalidade na relação entre os agentes administrativos:

Havia na colônia uma ampla, complexa e ramificada administração. Caio Prado Júnior (1979: 299-300) adverte que, para compreendê-la, é preciso se desfazer de

noções contemporâneas de Estado, esferas pública e privada, níveis de governo e poderes distintos. A administração colonial, apesar da abrangência das suas atribuições e da profusão de cargos e instâncias, do ponto de vista funcional, pouco se diferencia internamente. Tratava-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências a serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade (COSTA, 2008, p. 832).

Somando-se à desorganização supracitada, as atribuições administrativas, jurídicas e até mesmo legislativas se misturavam, podendo ser acumuladas por um mesmo agente:

A administração geral contemplava tanto a esfera propriamente administrativa quanto a judiciária, com sua complexa distribuição de encargos, sujeita a superposições e conflitos de competência. Os juízes tinham funções judiciais e administrativas, julgando e executando ao mesmo tempo. A administração geral às vezes se confundia com a administração local. As câmaras exerciam funções legislativas, executivas e judiciárias (COSTA, 2008, p. 833).

A vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, e a instalação da sede do governo português no país criou um cenário favorável ao desenvolvimento do setor público e à mitigação dos problemas administrativos comuns da colônia:

Sabe-se que foi a transferência da família real que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, tornando impossível a restauração da situação colonial anterior e favorecendo a independência nacional. Foi a instalação da corte que transformou uma constelação caótica de organismos superpostos em um aparelho de Estado (COSTA, 2008, p. 831).

Todavia, conforme aponta Meirelles (2009), 10 ou 15 mil pessoas compunham a lotação das naus que acompanharam a família real. E, já na sua chegada ao Brasil, a solução encontrada para acomodar tanto o aparato administrativo quanto a numerosa comitiva que acompanhava o príncipe regente Dom João VI foi orientada por valores que se baseavam e, ao mesmo tempo, fomentavam o patrimonialismo:

As condições da chegada também são indicativas da possibilidade de constituição do aparato administrativo, militar, protocolar e simbólico de uma corte européia [sic]. O primeiro problema era de edificações para acolher as residências da nobreza exilada e as novas repartições do reino. Isso se fez desalojando os prepostos da Coroa, os poucos fidalgos e os ricos comerciantes que cederam suas casas e palacetes. Por outro lado, acentuou-se a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho (COSTA, 2008, p. 831).

Durante o período da República Velha, o governo trabalhava, sobretudo, para defender os interesses das elites, compostas principalmente por grandes produtores rurais, cuja a produção era voltada, em grande parte, para a exportação. Em contrapartida, nos estados, a política era conduzida por esses mesmos grandes proprietários dos meios de produção rural,

que atuavam direcionando o voto da população local, e conseqüentemente, o apoio ao governo federal:

A República federalista, com estados politicamente autônomos, consagrou um novo pacto político que acomodava os interesses das elites econômicas do Centro-Sul e do resto do país. O governo federal ocupava-se de assegurar a defesa e a estabilidade e proteger os interesses da agricultura exportadora através do câmbio e da política de estoques, com reduzida interferência nos assuntos 'internos' dos demais estados. Lá vicejavam os mandões locais, grandes proprietários de terra e senhores do voto de cabresto, e as grandes oligarquias, que controlavam as eleições e os governos estaduais e asseguravam as maiorias que apoiavam o governo federal (COSTA, 2008, p. 840).

As relações supracitadas demonstram que a máquina pública era utilizada para atender aos interesses de determinados grupos sociais, dando um caráter pessoal à administração pública. Questões como essas motivaram a busca por alternativas de governança que viessem a mitigar os problemas decorrentes do patrimonialismo.

## **2.2 O modelo burocrático o Brasil**

Contudo, foi a Revolução de 1930 que “representou muito mais do que a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial”, conforme analisa Costa (2008, p. 841). Somada às mudanças mercadológicas causadas pela crise de 1929, a Revolução de 1930 motivou o rompimento com o pacto político vigente, encerrando o período denominado República Velha:

Com a crise de 1929, que penalizou os mercados consumidores, o Brasil foi obrigado a reduzir a exportação de café, ficando sem divisas para manter a importação de produtos industrializados. O governo federal, entretanto, continuou comprando, embora a preços reduzidos, o excedente de café não-exportável, formando estoques que não conseguia comercializar [...] Por outro lado, a impossibilidade de continuar importando para satisfazer a demanda por produtos industrializados estimulou uma série de iniciativas de produção industrial para substituir bens importados. Praticava-se assim, de forma intuitiva, uma política keynesiana, onde o Estado exercia um papel fundamental na manutenção da demanda agregada, pela transferência de rendas para os trabalhadores-consumidores, e estimulava a substituição de importações (COSTA, 2008, p. 841).

O primeiro presidente instituído da nova fase política brasileira foi Getúlio Vargas, cujo primeiro período de governo “durou 15 anos, sendo quatro de governo provisório, três de governo constitucional e oito de ditadura” (COSTA, 2008, p. 843). Desde o começo, Vargas adotou medidas para reduzir os efeitos da herança patrimonialista, isto é, “desde o início do governo provisório, foram tomadas medidas visando à racionalização dos procedimentos. Já no discurso de posse do presidente Vargas, ao apresentar sua plataforma de governo, ele se



propunha a promover uma série de reformas” (COSTA, 2008, p. 845). Porém, foi no período ditatorial, compreendido entre 1937 e 1945 e conhecido como Estado Novo, que as reformas do Estado vão, de forma mais contundente, ao encontro da racionalização burocrática do serviço público:

Assim, sob o impulso de superação do esquema clientelista e anárquico de administração oligárquica, o governo de Getúlio Vargas iniciou uma série de mudanças que tinham pelo menos duas vertentes principais (Lima Junior, 1998): estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, resultante dos efeitos da Grande Depressão, iniciada em 1929, e subsidiariamente promover uma alavancagem industrial; promover a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (COSTA, 2008, p. 844).

As mudanças implementadas por Getúlio Vargas foram consoantes ao modelo burocrático proposto por Max Weber, apontado como alternativa ao patrimonialismo, conforme aponta Ferreira citado por Medeiros (2006):

O patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando a substituir aquele tipo de administração, no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e, até mesmo, da corrupção (FERREIRA, 1996 apud MEDEIROS, 2006, p. 144).

Ainda conforme lembra Medeiros (2006) o modelo burocrático foi implementado visando evitar a desordem reinante na administração dos patrimônios públicos e combater as práticas administrativas de favorecimento de interesses pessoais e particulares.

Weber definiu o modelo como sendo de dominação racional-legal, uma vez que está baseado na legitimação de regras de conduta preestabelecidas:

Como sabemos, historicamente a dominação racional-legal ou burocrática surgiu no século XIX como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional (divino) e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas. Surgiu, portanto, como uma reação à cultura patrimonialista então dominante (BRASIL, 1995, p. 38).<sup>7</sup>

Diferente do patrimonialismo, a impessoalidade do modelo burocrático contribui para a distinção de tratamento entre o que é pessoal e o que não é, primando pela obediência a regras bem definidas e pelo formalismo:

O modelo burocrático proposto por Weber (1963) definia, portanto, os atributos da organização racional-legal, estando estes voltados para garantir a divisão do trabalho entre os participantes, hierarquia, a existência de regras gerais de funcionamento, a separação entre a propriedade pessoal e organizacional, e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas. O modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade (MEDEIROS, 2006, p. 146).

---

<sup>7</sup>Texto extraído do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

No caso brasileiro, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela política que regulamenta o funcionalismo e o serviço público, nota-se um marco na implementação do modelo:

De todas essas medidas, a mais emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, ‘o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor’ (Währlich, 1974:29). O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano (COSTA, 2008, p. 845).

As reformas que começaram no primeiro governo de Getúlio Vargas e as que se seguiram até o governo de João Goulart não deram a devida importância à profissionalização da burocracia, sobretudo no âmbito da administração direta:

Embora tenha havido avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização. A cada desafio surgido na administração do setor público, decorrente da própria evolução socioeconômica e política do país, a saída utilizada era sempre a criação de novas estruturas alheias à administração direta e o conseqüente [sic] adiamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, 2004, p.151).

Durante o período de presidência de Juscelino Kubitschek de Oliveira, a administração indireta avançava na direção da descentralização e autonomia gerencial, enquanto a direta mantinha regras rígidas e traços da influência do clientelismo, herança do patrimonialismo:

Esse período se caracteriza por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think tanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração. (COSTA, 2008, p. 848).

Todavia, apesar dos problemas mencionados, as mudanças implementadas com o início da República Nova em muito contribuíram para uma concepção de administração pública voltada para a racionalização do aparato administrativo brasileiro:

Todas as iniciativas anteriormente descritas, como a criação dessas comissões, mesmo que não tenham sido implementadas, não deixaram de inaugurar uma nova visão na administração pública com a introdução de conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais, que serviriam de base para futuras reformas no aparato administrativo brasileiro. (COSTA, 2008, p. 848).

Em 1º de abril de 1964, inicia-se um período de governos militares no Brasil. Conforme descreve Costa (2008), o regime promoveu reformas em diversas áreas. E do legado deixado pela Comissão Amaral Peixoto, e através do trabalho da Comissão Especial de Estudos da Reforma administrativa (Comestra), resultou o principal dispositivo de reforma da administração federal do regime militar, o Decreto-Lei número 200:

Do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa (COSTA, 2008, p. 851).

O Decreto-Lei nº 200 foi concebido segundo os propósitos dos governos de ditadura militar de estender a ação do Estado aos diversos setores da sociedade:

Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo (COSTA, 2008, p. 852).

O modelo militar manteve a tendência já observada em governos anteriores de promover o crescimento da administração indireta, tanto em tamanho quanto em relação à sua modernização, e, em contrapartida, pouco evoluiu em relação à rigidez burocrática da administração direta:

Embora tenha se verificado um crescimento na administração direta, sobretudo com o aumento do número de ministérios que foram desmembrados de outros, a marca maior do modelo do crescimento foi mesmo a expansão da administração indireta. Isso resultou no fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta, que subsiste mesmo depois da reforma administrativa de março de 1990 (Marcelino, 1988:44). Esse fenômeno tinha se iniciado ainda no final do primeiro governo Vargas, que entre 1940 e 1945 chegou a criar 21 órgãos descentralizados (COSTA, 2008, p. 853).

Principal marco da reforma administrativa promovida pelo regime militar, o Decreto-Lei nº 200 terminou por não ter boa parte de suas metas cumpridas. Em meio à crise política que se inicia na década de 70, ditadura e burocracia estatal se confundem perante a percepção da sociedade:

A reforma administrativa embutida no Decreto-Lei no 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 273).

Ao final do regime militar, o Brasil enfrentava uma relevante crise econômica e os consequentes desafios da transição de um regime ditatorial militar para outro civil democrático, e, em meio a este cenário adverso, a busca por soluções administrativas capazes de promover a retomada do desenvolvimento se fazem notar:

No final das mais de duas décadas de regime ditatorial a situação do país não era muito alentadora. Paralelamente ao desafio da redemocratização, lidava-se com uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais. As distorções no aparelho administrativo, geradas até o momento, dificultavam qualquer tentativa de reversão desse quadro. Ora, se para realizar mudanças importantes na engrenagem administrativa era necessária uma revisão crítica de todas as experiências anteriores, a missão mais urgente que se apresentava nos meados dos anos 1980 era a instalação de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, fazendo com que o país pudesse dispor de toda a potencialidade de seus recursos. É importante sublinhar, portanto, que o processo de reforma está estreitamente ligado ao contexto político, social e cultural do país, o que significa que não se pode enfatizar somente os aspectos legal e técnico (COSTA, 2008, p. 855).

Diante da conjuntura desfavorável supramencionada, um governo civil reassume a presidência da república após 21 anos de ditadura militar. O primeiro presidente empossado desta nova fase foi José Sarney de Araújo Costa, sendo o marco da administração pública conquistado neste período a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, datada de 1988. Com relação a reformas administrativas, o governo Sarney conseguiu implementar, ainda que de forma limitada, algumas medidas de racionalização direcionadas às políticas de habitação e de saúde, mesmo assim, de forma reativa à crise de financiamento da casa própria e ao novo texto constitucional, que previa a integração do sistema de saúde pública:

Por outro lado, como medidas de racionalização, o governo Sarney extinguiu o Banco Nacional de Habitação (BNH), que enfrentava grave crise na lógica de financiamento da casa própria e, com ele, a política de habitação, cuja responsabilidade, em parte, foi transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF). Também pouco avançou na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), duramente conquistado na Constituinte. No campo da política de recursos humanos do setor público, o governo não conseguiu instituir um sistema de carreiras, apoiando o progresso profissional na formação dos servidores, que justificasse a existência desses organismos. Deixou para seu sucessor o projeto de um regime único para os servidores públicos, determinado pela Constituição de 1988 (COSTA, 2008, p. 857).

Também no novo texto constitucional estava previsto em seu artigo trigésimo nono, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”<sup>8</sup> (BRASIL, 1988). Porém, o governo

---

<sup>8</sup>Posteriormente este texto foi alterado pela Emenda Constitucional número 19, de 14 de junho de 1998.

Sarney não conseguiu instituir o regime jurídico único no âmbito federal, ficando a cargo do governo seguinte a sanção da lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990, que veio suprir esta lacuna.

Conforme mostra Costa (2008), em 15 de março de 1990, toma posse o primeiro governo eleito pelo voto direto depois de 30 anos. Do ponto de vista de reformas administrativas, o governo de Fernando Collor de Mello, desde o seu início, deu ênfase à realização de medidas desestatizantes:

O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi constituído pela lei nº 80313, de 12 de abril de 1990, que criou o PND. Diferentemente da legislação que esteve em vigor no Brasil até este momento, no Programa Nacional de Desestatização estiveram delineadas questões que a partir de então assumiriam papel central na agenda política nacional (PICCOLO, 2013, p. 66).

Além das privatizações, o governo também adotou ações que, segundo sua concepção, teriam o objetivo de racionalizar o aparato administrativo, como a extinção de órgãos, fusões de ministérios, cortes de pessoal e a paralisação de programas sociais. Muitas destas medidas se revelaram equivocadas, como explica Costa (2008) a seguir.

Sua reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da *desestatização* e da *racionalização*. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas, como a da Capes, por exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infra-Estrutura) [sic] sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, desnecessários, se examinarmos a administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos. A reforma administrativa desmantelou os aparelhos de promoção da cultura e contribuiu ou, pelo menos, serviu de pretexto para a paralisação de todos os programas sociais. Depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios (COSTA, 2008, p. 861).

Após o *impeachment* de Collor, seu vice, Itamar Augusto Cautiero Franco, assumiu a presidência da república e “adotou uma postura tímida e conservadora em relação à reforma do Estado e mesmo à reforma administrativa”, segundo Costa (2008, p. 862). Por outro lado, o governo de Fernando Henrique Cardoso, que sucedeu ao governo de Itamar, criou um ministério que sinalizava para o objetivo de reformar o Estado em seu nome, o qual se trata do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

### 2.3 A administração pública gerencial no Brasil

A respectiva reforma foi liderada pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser-Pereira, e baseada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Pdrae):

No Brasil dos anos 1990, o debate sobre a reforma do Estado foi liderado pelo professor Luis Carlos Bresser-Pereira, seja na qualidade de *scholar*, seja na qualidade de ministro. Manifestando-se num ou noutro papel, seus argumentos e propostas foram sempre basicamente os mesmos e estão resumidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado - Pdrae (1995). (COSTA, 2008, 862).

Em sua apresentação, o referido plano diretor afirmava ser necessário o avanço do Estado rumo à administração pública gerencial, para que a mesma otimizasse os níveis de eficiência e alcançasse a satisfação do cidadão em relação aos serviços prestados pelo Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Considerando a informação supracitada, julga-se pertinente fazer um breve apanhado dos conceitos que envolvem a administração gerencial como um todo, de forma a subsidiar a análise subsequente do caso brasileiro.

Também chamado de nova gestão pública, o gerencialismo é decorrente da busca de soluções para os problemas governamentais a partir de um viés de racionalização econômica e, ao mesmo tempo, para a reestruturação do aparato administrativo de forma a reforçar seu desempenho e mitigar os problemas decorrentes da burocracia.

O que é hoje chamado de *nova gestão pública* (New Public Management) ou, no Brasil, administração pública gerencial, tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual com a política pública e, em especial, com a perspectiva da *public choice* na teoria da administração pública. Em termos práticos, a crise fiscal da década de 1970 resultou em vários esforços para se produzir um governo que “funcionasse melhor e custasse menos”. Pode-se considerar que as medidas de austeridade fiscal, os esforços para melhorar a produtividade pública e as experimentações com mecanismos alternativos de prestação de serviços – incluindo terceirização e privatização – estão alicerçados no que alguns chamaram de racionalismo econômico, um esforço que busca encontrar soluções para os problemas governamentais a partir da análise econômica. Ao mesmo tempo, os administradores públicos interessados em accountability e alto desempenho começaram a reestruturar seus órgãos burocráticos, e redefinir suas missões organizacionais, a organizar fluxos integrados

de processos organizacionais e a descentralizar a tomada de decisões (DENHARDT, 2012, p. 197, grifos do autor).

A administração pública gerencial vale-se de estratégias de mercado, como a busca pela eficiência motivada pela competição, em substituição aos processos tradicionais oriundos do modelo burocrático:

[...]a nova gestão pública advoga tecnologias administrativas tais como serviço ao consumidor, contratação baseada em desempenho, competição, incentivos de mercado e desregulamentação. [...] Por decorrência, a nova gestão pública enfatiza abordagens como privatização, mensuração de desempenho, planejamento estratégico e outras abordagens gerencialistas. Obviamente, há implicações desse movimento para a eficiência do governo, mas há também implicações para as questões de responsividade. [...] a nova gestão pública se afasta dos modos tradicionais de legitimação da burocracia pública, tais como as salvaguardas em relação à discricção administrativa para se adotar a ‘confiança no mercado e nos negócios privados (DENHARDT, 2012, p. 201).

A administração pública trabalha com recursos advindos do erário, isto é, do povo, de modo a revertê-lo em políticas visando o bem da própria coletividade. Os atores do setor privado atuam para atingir seus próprios interesses, ou seja, são agentes auto interessados. A administração pública gerencial parte do princípio de que, os agentes públicos, ao incorporarem os valores do setor privado, e ao agirem de forma auto interessada, farão com que, ao final, o máximo bem social seja alcançado:

Em todo caso, por trás da noção de governo de mercado está um artigo de fé, a crença de que o livre jogo das forças de mercado levará os participantes autointeressados – indivíduos, grupos sociais, órgãos públicos, empresas, - a um equilíbrio que represente, de um modo, o máximo de bem social atingível. Ele pressupõe que os participantes podem servir ao interesse público simplesmente concentrando-se nos autointeresses. Mesmo sob as condições de regulação, a força norteadora é o autointeresse – uma força por cujo intermédio os participantes perseguirão o autointeresse de forma competitiva, em vez de tentar descobrir um interesse público geral e colaborar para o seu alcance [...] Ninguém pode afirmar que competição não produz benefícios em algumas situações. Nos esportes, nos negócios e até na natureza, a competição muitas vezes leva a melhorias [...] Quer diga respeito à contratação governamental de serviços, à escolha de escola para os filhos ou à seleção de moradia para pessoas de baixa renda, a recomendação do movimento da reinvenção é consistente – deixar que o fluxo da maré do mercado oriente não apenas as escolhas individuais, mas, ao fim e ao cabo, o rumo de toda a sociedade (DENHARDT, 2012, p. 204).

Assim como no setor privado, a administração pública gerencial trabalha com a ideia de governo voltado para atender os interesses do consumidor. Na prática, esta abordagem encontra algumas dificuldades de implementação. Uma delas é o governo priorizar o tratamento de questões individuais ao invés das demandas da coletividade:

Em segundo lugar, e estreitamente relacionado com a ênfase no modelo de mercado, o movimento de reinvenção e a nova gestão pública ressaltam a ideia do governo voltado ao consumidor [...] Novamente, no entanto, essas ideias vão além da melhoria da qualidade do serviço do governo, e na verdade, representam preferência por um governo que, responde aos auto-interesses de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a busca de interesses públicos definidos publicamente por meios de um processo deliberativo (por cidadãos). (DENHARDT, 2012, p. 205).

Outra questão relacionada ao governo voltado ao consumidor é a variedade de serviços prestados pela gestão pública, que pode envolver desde a prestação de benefícios até atividades de regulação de serviços, o que torna a relação entre quem presta o serviço público e quem o recebe consideravelmente complexa. Este é o caso de serviços de controle e fiscalização do trânsito através de multas, por exemplo, no qual o consumidor pode não ficar tão satisfeito com a excelência no atendimento:

Várias dificuldades acompanham a noção de serviço ao consumidor. Obviamente, as funções variadas do governo não representam produtos uniformes ou mesmo uma linha de produtos, como se pode encontrar nas empresas de negócios. Pelo contrário, o trabalho do governo é extremamente diverso na forma como se origina, na forma como é realizado e na forma como é recebido. Naturalmente, alguns serviços, como as multas de trânsito ou a prisão de alguém, sequer são serviços desejados por seu “beneficiário” imediato. Por essas razões, a relação entre os integrantes das organizações públicas e seus consumidores é muito mais complexa do que a relação entre quem opera um quiosque que vende hambúrgueres e seus consumidores (DENHARDT, 2012, p. 205).

No setor privado é legítimo e esperado que se trate um cliente especial de forma privilegiada. Mas o setor público, ao importar valores da esfera privada e orientar a gestão para o consumidor, incorre no risco de tratar um cidadão que possui os mesmos direitos e deveres dos demais, de forma diferenciada. Conforme observa Denhardt (2012),

É de importância teórica ainda maior o fato de alguns interessados nos serviços do governo terem mais recursos e habilidade do que outros para apresentar suas demandas. No mundo dos negócios, esse fato justificaria atenção especial, mas, no âmbito governamental, seguramente não cabe tal consideração. De fato, a ênfase nas relações com o consumidor no governo pode criar um clima em que se poderia, indevidamente, conceder privilégios especiais (DENHARDT, 2012, p. 206).

Por fim, em relação à administração pública voltada para o consumidor, no setor público o referido consumidor é, ao mesmo tempo, o cidadão que paga os impostos - ou seja, o patrão -, que pode não querer que determinado volume de recursos seja gasto, ainda que, em certa medida, para melhorar um determinado serviço:



Finalmente, o consumidor de produtos e serviços das empresas privadas raramente é o produtor desses serviços ou bens, mas, no setor público, o ‘consumidor’ de qualquer serviço do governo é quase sempre ao mesmo tempo um cidadão – e, em certo sentido, o patrão. Como cidadão, o indivíduo se interessa por todos os serviços prestados, não apenas por aqueles que ele consome diretamente – uma característica que se vê muito claramente quando uma maioria de cidadãos decide limitar o montante de dinheiro a ser gasto na prestação de algum serviço, mesmo que seja um serviço desejado por muitos consumidores (DENHARDT, 2012, p. 206).

Conforme mostra ainda Denhardt (2012), outro elemento da administração pública gerencial é o interesse pelo chamado governo empreendedor, o que envolve criatividade, inovação e proatividade. Por outro lado, o empreendedor é um sujeito que necessariamente assume riscos em nível considerável, possuindo uma predisposição para atravessar os limites formais para atingir seus objetivos. Trazer estes valores para o setor público implicaria em assumir estes riscos com o próprio dinheiro público:

No lado dos créditos do livro, os empreendedores criam e inovam; no lado dos débitos, eles podem exceder nos riscos e passar por cima de pessoas e princípios. O lado ‘sombra’ do empreendedor caracteriza-se por um foco estreito, uma falta de predisposição para seguir regras e permanecer dentro dos limites e uma preferência por ação tão forte que põe a *accountability* em risco (‘é melhor pedir desculpas do que pedir permissão’). (DENHARDT, 2012, p. 208).

No caso do Brasil, o salto adiante em direção ao gerencialismo, mencionado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Pdrae), significou “a redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador” (COSTA, 2008, p. 863). Esta transição se daria nos planos institucionais-legais, cultural e da gestão:

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança — a capacidade de governo do Estado — por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Para isso, será necessária uma mudança em três planos: no plano institucional-legal, através da reforma da Constituição e das leis do país; no plano cultural, através da internalização de uma nova visão do que seja a administração pública; e no plano da gestão, onde afinal se concretiza a reforma (Mare, p. 4). Para realizar tarefa de tal envergadura, o Pdrae assinalava ser necessário: redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente; o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de políticas públicas; a flexibilização de normas e a simplificação de procedimentos; o redesenho de estruturas mais descentralizadas; o aprofundamento das idéias [sic] de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, idéias [sic] que vêm da administração pública burocrática, mas que jamais foram nela plenamente desenvolvidas’. (COSTA, 2008, p. 863).

Questões relativas à administração pública gerencial, já abordadas de forma crítica neste trabalho, estavam explicitadas no plano diretor publicado pelo governo federal, em 1995. Entre elas, o incentivo à criatividade, que está relacionado ao empreendedorismo dentro

da administração pública. A orientação para o cidadão-cliente, e o incentivo à competição, que foi chamado de competição administrada:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 17).

Conforme mostra Costa (2008), o Plano Diretor de 1995 sugere que, depois do Brasil ter passado pela administração patrimonialista e pelo modelo burocrático, a administração gerencial seria o fim da história da administração pública, ou seja, o modelo definitivo. Por outro lado, “falar em dotar a administração pública de uma cultura gerencial não quer dizer nada. Todas as organizações possuem cultura gerencial - algumas mais burocráticas; outras mais orgânicas e flexíveis” (COSTA, 2008, p. 867).

Costa (2008) aponta cinco diretrizes a serem consideradas para se interpretar de forma adequada a reforma segundo o Plano Diretor. São elas:

Institucionalização, considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição;

Racionalização, que busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de ‘produção’, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais) com o mesmo volume de recursos;

Flexibilização, que pretende oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança *a posteriori* dos resultados;

Publicização, que constitui uma variedade de flexibilização baseada na transferência para organizações públicas não-estatais de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente;

Desestatização, que compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2008, p. 868).

A primeira diretriz, relativa à institucionalização, foi cumprida através da Emenda Constitucional número 19, de 14 de junho de 1998, que “modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1998). O atendimento às demais diretrizes estava contemplado conforme o disposto na referida emenda constitucional, e em mais três projetos:

Do ponto de vista do Plano Diretor, essas grandes diretrizes se traduziam na mudança institucional introduzida pela Emenda Constitucional no. 19 e em três projetos básicos: avaliação estrutural (racionalização), agências executivas (flexibilização) e organizações sociais (publicização). A emenda foi promulgada em junho de 1998, a avaliação estrutural nunca foi realizada pelo governo Fernando Henrique, o projeto de agências executivas resultou na qualificação de um único organismo (Inmetro) e a proposta de publicização resultou no estímulo à criação de apenas cinco organizações sociais. Embora não fizesse parte dos objetivos do Plano Diretor, nem constituísse atribuição do Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado), o maior número de realizações esteve relacionado com a privatização de empresas estatais, principalmente nos setores de telefonia (Sistema Telebrás), mineração (Vale do Rio Doce) e financeiro (Banespa) (COSTA, 2008, p. 868).

Conforme mostrado acima, parte do que foi idealizado pelo Plano Diretor não se realizou, ou foi concretizado apenas parcialmente. Contudo, é admissível afirmar que, com seus méritos e limitações, o modelo gerencial, somado ao que ficou de herança dos modelos e reformas que o precedeu, representa o estágio predominante da atual administração pública brasileira. Oliveira (2013) explica o que segue.

No caso específico do Brasil, a mescla de modelos é um fato. Nosso passado colonial, marcado pelo poder da família patriarcal, determinou uma espécie de inércia do personalismo, que vigora até hoje. Todavia, desde a década de 1930, esforços significativos tentam consolidar em nossas instituições uma burocracia pautada pela impessoalidade e pelo mérito. Paralelamente, como discutimos, o gerencialismo se instalou por aqui na década de 1990, reduzindo o tamanho do aparelho do Estado e promovendo a lógica gerencial. Se não bastassem todos esses elementos, a promulgação da Constituição Federal de 1988 fomentou, de maneira inequívoca, a descentralização de políticas públicas e a participação social por meio de arranjos institucionais inovadores, como os conselhos gestores de políticas públicas. Portanto, o modelo societal, descrito como um “vir a ser”, já conquistou espaços em nosso país (OLIVEIRA, 2013, p. 30).

O modelo societal supracitado trata-se de um projeto político que conquistou espaços na administração pública brasileira, e que deve ser encarado como uma possibilidade sobre a qual é válido conhecer e considerar.

## **2.4 O modelo societal**

O modelo societal emergiu de certos movimentos sociais e de experiências que chamavam a sociedade a participar mais diretamente da gestão pública, conforme informa Oliveira:

Entre os processos sociais precursores da administração pública societal, Paes de Paula e Prestes-Motta (2003) e Paes de Paula (2005) destacam: a emergência do campo movimentalista (composto por movimentos sociais, sindicatos, pastorais, partidos políticos e organizações não-governamentais), o êxito de experiências participativas de gestão municipal, o questionamento do ‘público’ como sinônimo de ‘estatal’ e o debate sobre a necessidade de um novo projeto político nacional, capaz de ir além dos ajustes gerenciais, promovendo o engajamento popular e o controle social (OLIVEIRA, 2013, p. 27).

Segundo Paula (2005, p. 153), quatro elementos influenciam a visão de gestão do modelo societal, “a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos”.

Quanto à nova visão de desenvolvimento, o modelo societal tende a enfatizar a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, e busca encontrar soluções criativas a partir da participação cidadã, como se pode ver a seguir.

A vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem-estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem isso. Assim, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã (PAULA, 2005, 158).

A concepção de democracia deliberativa participativa, além de trazer os cidadãos, de forma igualitária, para o debate em relação aos problemas e soluções que envolvem as questões públicas, amplia o sentimento de responsabilidade, uma vez que uma decisão ou até mesmo uma política pública poderá nascer da participação da comunidade no processo. Por fim, conforme a concepção de democracia deliberativa, é dado às instituições públicas os meios para transformar a participação dos cidadãos em realizações concretas:

O conceito de democracia deliberativa atualiza o enfoque participativo em elaboração desde a década de 1960. De acordo com Lüchmann (2002), esse construto fundamenta-se: a) no caráter público e igualitário da participação, em que os cidadãos, por meio do diálogo, apresentam e discutem problemas, debatem questões e demandam soluções, materializando a noção de esfera pública; b) na ampliação das responsabilidades da participação em função de seu papel decisório e redefinidor do controle social sobre o poder público e c) na relevância das condições institucionais capazes de transformar o uso público da razão e do diálogo em poder efetivo e legítimo de deliberação (OLIVEIRA, 2013, p.27).

Para que o supracitado seja possível, faz-se necessário a reinvenção político-institucional, ou seja, a elaboração de arranjos institucionais capazes de viabilizar a participação cidadã, e, paralelamente, promover a transformação da relação do Estado com a sociedade. Assim coloca Paula (2005).

Teríamos assim uma administração pública co-gestionária [sic] que funcionaria pelas alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isso implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas. Vale ressaltar que a ampliação da institucionalidade política também seria acompanhada de um fortalecimento da comunidade cívica. É importante notar que a democracia depende das instituições, mas não se resume a isso [...] Em outras palavras, as instituições precisam ser recriadas e para viabilizar essa reinvenção político-institucional é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade. Algumas experiências participativas que têm tais características estão em curso: é o caso dos fóruns

temáticos, dos conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo (PAULA, 2005, p. 161).

O modelo societal considera que é necessário agregar à formação do gestor público novas habilidades que o conduzam para se tornar um agente social reflexivo:

É necessário um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Os gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças na economia, na cultura e na política. Para a gestão pública hoje não é mais suficiente o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária, o que requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação (PAULA, 2005, p. 170)

Algumas experiências no intuito de articular a sociedade civil e Estado foram realizadas durante a década de 1990, porém de forma fragmentada, isto é, sem fazer parte de um projeto político maior. Paula (2005) aponta para a necessidade de que o projeto se torne mais abrangente, sendo para isso necessários três elementos a seguir relacionados, segundo a autora.

De acordo com a nossa análise, ao longo dos anos 1990 essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e, c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia assim a noção de administração pública societal, mas não havia uma representação política presente no poder central para implementá-la (PAULA, 2005, p. 40).

Paula (2005) ainda afirma existirem três dimensões para a construção da gestão pública, sendo que no modelo gerencial a ênfase está colocada nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enquanto que o modelo societal enfatiza a dimensão sociopolítica. Enquanto o modelo gerencial aborda a dimensão sociopolítica apenas no âmbito do discurso, falta ao modelo societal abordar as outras duas dimensões de forma mais bem-acabada:

O exame da literatura demonstrou que na vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública. Além disso, a análise realizada revelou que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, e que a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no âmbito do discurso (PAULA, 2005, p. 41).

Apesar do supracitado, em certa medida, o modelo societal também faz suas proposições institucionais e de gestão no que se refere às dimensões institucional-administrativa e econômico financeira:

Adicionalmente, embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. No que se refere à dimensão econômico-financeira, trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão discutida no passado por Guerreiro Ramos (1983) quando propôs o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das isonomias e fenonomias, propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las (PAULA, 2005, p. 47).

Após fazer uma breve passagem pela evolução da administração pública brasileira, contextualizando minimamente a atual conjuntura em que esta se encontra, é pertinente, tendo em vista os objetivos deste trabalho, situar a redistribuição de servidores públicos federais neste contexto, abordando variáveis que contribuam para clarificar o seu papel neste cenário.

## **2.5 A redistribuição de servidores no setor público federal**

A Carta Magna brasileira, ou Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, estabelece no seu artigo 5º, inciso 2 que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Isto é, ela institui um ordenamento que abarca toda a população presente no território nacional, o qual afirma que ao que a lei não obriga e nem proíbe é livremente permitido.

Entretanto, se a administração pública for tomada como uma amostra dentro desse universo populacional, será verificado que esta é contornada pelos limites da lei de forma excepcionalmente palpável:

Já no que tange ao artigo 37, ‘caput’ da Constituição Federal dita que: ‘A administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência’ [...]. O princípio da legalidade significa a submissão e o respeito da lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O princípio da legalidade traz em si a idéia [sic] de que há uma diferença entre a legalidade pública e a legalidade do particular, já que o particular é livre para agir como bem entender desde que a lei não o proíba, já o poder público não possui esta liberdade para agir, estando sempre vinculado com o bem comum e aos mandamentos da lei, e deles não pode se desviar ou afastar, sob pena de praticar ato inválido (a invalidação do ato é o desfazimento do mesmo por razões de ilegalidade).<sup>9</sup>

A asserção supramencionada fica evidente também quando recorremos ao princípio da legalidade presente na lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.  
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:  
I - Atuação conforme a lei e o Direito (BRASIL, 1999).

Ou seja, a administração pública vai além do artigo 5º, inciso 2, da Constituição Federal, só sendo prevista dentro dos limites da discricionariedade legal.

Contudo, as normas não são eternas, e além de sofrerem modificações ao longo do tempo, de forma a se adequarem à época e ao contexto de elaboração, são também atualizadas em relação aos valores das regiões onde são implementadas, e da mesma forma com relação aos valores contemporâneos:

Normas jurídicas positivas existentes no mundo não são universais nem perpétuas. Ao contrário, cada Estado tem suas próprias leis, que emanam de sua soberania; e cada época tem os seus próprios valores, que se consubstanciam em regras vigentes. Porque assim é, as normas variam infinitamente, no tempo e no espaço, e são suscetíveis de gerar conflitos diversos (BARROSO, 2009, sem paginação).

Da mesma forma, um significativo conjunto de normas é voltado para a administração de recursos humanos no setor público, regulamentando, entre outras coisas, a movimentação dos servidores públicos.

Certamente, ao se olhar para a gestão de pessoas da Administração Pública Federal em seu conjunto, verifica-se que o número de servidores espalhados pelo país é consideravelmente grande, “em termos absolutos, o Poder Executivo Federal dispunha, em

<sup>9</sup> Disponível em: **Site Conteúdo Jurídico**. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-diferenciacao-do-principio-da-legalidade-no-que-tange-ao-poder-publico-e-ao-particular,26816.html?fbclid=IwAR081NlyXnyQ7HNNfjPj0pxQK\\_jHqLscOcdHvTV9Ko2XsD8vlobWuDf3Q](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-diferenciacao-do-principio-da-legalidade-no-que-tange-ao-poder-publico-e-ao-particular,26816.html?fbclid=IwAR081NlyXnyQ7HNNfjPj0pxQK_jHqLscOcdHvTV9Ko2XsD8vlobWuDf3Q)> Acesso em: 19 maio 2019.

julho de 2018, de 1.275.283 vínculos, das [sic] quais, quase 634 mil representam servidores ativos” (BRASIL, 2018).

É admissível que fazer a gestão de 634 mil servidores, além de acomodar os interesses de todos aqueles que buscam ser redistribuídos pelo Brasil, demandaria um relevante esforço em termos otimização do fluxo de informações, uma vez que grande parte dos processos é realizado através de permuta, isto é, “a redistribuição de cargo ocupado ou vago somente poderá ser efetivada se houver, como contrapartida, a redistribuição de um cargo efetivo, ocupado ou vago, do mesmo nível de escolaridade.”<sup>10</sup> (BRASIL, 2000).

Do supracitado decorre que, para o cargo de um servidor possa ser redistribuído para outro lugar determinado, é preciso confirmar a informação de que este lugar terá outro para oferecer. Mesmo assim, a contrapartida deste último poderá ser dada através de cargo vago ou ocupado, o que pode convergir ou divergir em relação aos interesses da administração do primeiro. Caso a administração já tenha um ocupante para o cargo, é provável que esta tenha interesse em receber, em contrapartida, o cargo vago. Do contrário, é plausível que, em grande parte dos casos, ela prefira receber o cargo ocupado para não ficar com a vaga ociosa.

Acomodar toda essa força de trabalho envolve grande esforço e complexidade, principalmente se forem consideradas as peculiaridades do setor público, que dá contornos, em certa media, singulares à questão.

A administração pública só pode efetivar pessoas via concursos públicos, com algumas exceções previstas em lei, como no caso de cargos comissionados. Por exemplo, cita-se:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.<sup>11</sup> (BRASIL, 1988).

O concurso é um método de recrutamento de pessoal que tem como objetivo contemplar aqueles candidatos que estejam mais bem preparados para assumir os cargos disponíveis. Assim,

Os concursos se tratam, sem dúvida, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos. Afinal, a seleção é feita de forma impessoal, favorecendo o candidato em melhores condições de exercitar um encargo público.<sup>12</sup> (LANDIN, 2010, p. 11).

---

<sup>10</sup>Portaria no. 57, de 14 de abril de 2000, expedida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>11</sup>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 37, inciso II.

<sup>12</sup>Texto retirado de artigo da versão impressa do **Cadernos FGV Projetos**. O conteúdo da versão impressa não está exatamente igual ao da versão disponível no site da FGV Projetos.



Contudo, a realização de concursos exige um grande esforço logístico por parte da administração pública:

Quanto mais candidatos e mais locais de aplicação, mais complexo é o procedimento logístico. Imagine um concurso realizado no Município de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, com mais de 100 mil pessoas inscritas. Agora imagine uma prova com 20 mil candidatos, aplicada em todos os municípios do Amazonas, onde as distâncias são enormes. O percurso em linha reta até o município de Guarujá (AM) é de 1.476 km, mas as únicas formas de se chegar são de avião ou barco. No último caso, há 3.171 km a percorrer em, no mínimo, 16 dias, sendo que na maré vazante é impossível trafegar em função do atolamento de barcos nos bancos de areia. Essas distâncias são calculadas ainda antes de os professores elaborarem as provas, pois influenciam em sua diagramação, inversão para mais de um tipo de prova, e também no processo de impressão. [...] O momento de transportar as provas também requer a mesma logística e segurança das transportadoras de valores, com rastreamento do malote em todo o percurso. [...] Além do lacre, também são usados cadeados programados com sistema de GPS, que só podem ser abertos no momento programado. A tentativa de abertura antes do horário dispara um alarme para a central e a FGV é acionada.<sup>13</sup> (SOUZA, 2015, p. 56).

E como não poderia deixar de ser, os concursos têm prazo máximo de validade previsto em lei:

Art.12. O concurso público terá validade de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período.

§1º - O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização serão fixados em edital, que será publicado no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação.

§2º Não se abrirá novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado.<sup>14</sup> (BRASIL, 1990).

Por fim, os servidores públicos possuem estabilidade conforme os termos da lei, assim sendo, só podem ser demitidos em circunstâncias específicas, após sentença judicial ou o trâmite de processo administrativo disciplinar:

Art.41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I- em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II- mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III- mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

A estabilidade do servidor efetivo faz-se necessária para protegê-lo das influências políticas, sobretudo se for considerada a alternância de poder que ocorre com maior frequência nos cargos eletivos:

Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuam garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assume o poder (COUTINHO, 1999, p. 105).

<sup>13</sup>Idem.

<sup>14</sup>Artigo 12 da Lei Ordinária 8112/1990.

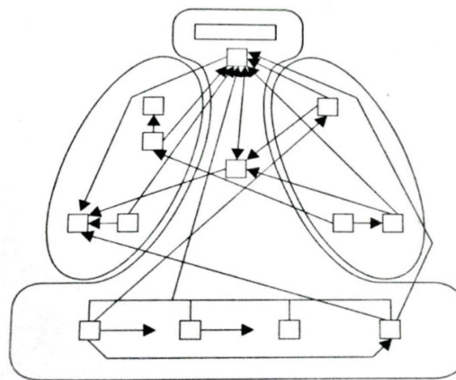
Todas as questões abordadas até o momento, em especial as restrições tanto para efetivar quanto as para demitir, faz com que os processos de movimentação de servidores públicos tenham um papel de protagonismo para o alcance do correto dimensionamento, tanto qualitativo quanto quantitativo da força de trabalho da administração pública.

Apesar das restrições, servidores se aposentam, passam em outros concursos, adoecem, falecem, mudam seus ideais profissionais e vão buscar outras profissões em outros setores, e, nos termos da lei, são demitidos. Desses eventos, normalmente, decorre o surgimento de vagas ociosas. Contudo, os mesmos acontecem aleatoriamente, que dizer, não ocorrem conforme a vigência e a disponibilidade de vagas em concursos públicos.

Logo, a redistribuição de cargos, diante das variáveis supracitadas têm seu papel, que, em certa medida, contribui para suprir a força de trabalho conforme os interesses da administração. E, no caso da redistribuição, também “ocorrerá *ex officio* para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade” (BRASIL, 1990).

Outro lado dessa questão é que, mesmo com todo rigor estabelecido pelas normas, existe nas instituições públicas, um trânsito informal de informações, o que, na verdade, é inerente a qualquer outro tipo de organização onde convivem indivíduos e grupos com demandas e características distintas, conforme demonstra a figura 1, a seguir.

**Figura 1 - Fluxo de informação informal**



Fonte: Mintzberg, 2008, p. 31

Além dos mecanismos oficiais, acredita-se que os servidores busquem soluções através de meios alternativos, esbarrando muitas vezes na informalidade do fluxo de informações. Apesar de estarem mais suscetíveis às distorções, não significa que não tenham seu peso, sobretudo ao iniciar os processos de movimentação de servidores. Mintzberg (2008), descreve a organização representada na figura 1:

[...] como um sistema de comunicação informal, enfatizando o papel do ajustamento mútuo na coordenação. De fato, o que temos aqui é um ‘sociograma’ - mapa de quem realmente comunicou-se com quem, elaborado de um estudo de uma prefeitura (extraído do trabalho de Pfiffner e Sherwood, 1960). O que essa visualização da organização indica é que centros não oficiais de poder existem nas organizações e que ricas redes de comunicação informal complementam e às vezes, contornamos canais de autoridade e regulamentação (MINTZBERG, 2008, p. 32).

As movimentações de servidores, em especial as redistribuições representam o “deslocamento do servidor, com o respectivo cargo, para quadro de pessoal de outro órgão ou entidade do mesmo poder, cujos planos de cargos e vencimentos sejam idênticos, observado sempre o interesse da administração”.<sup>15</sup> (BRASIL, 1990). São realizadas, não necessariamente, mas, em geral, por meio de uma contrapartida. E para que as trocas se concretizem é imprescindível que uma parte tome ciência da existência da outra, e, acreditando-se que isto aconteça tanto por meios formais quanto pelos informais, passando inclusive pelas redes sociais eletrônicas.

As redes formadas pelos fluxos de informação informais potencializam acordos e iniciativas entre agentes que não participam diretamente da administração, mas demonstram interesse em serem redistribuídos, por exemplo. Essa interação gera expectativas e demandas que podem convergir ou divergir em relação aos interesses da administração. Caso diverjam, estará criado o conflito de interesses, que poderá ser mitigado pelo direcionamento legal dado pelas regras institucionais que ordenam o tema. Na sequência, o rol de normas que tratam da redistribuição de cargos na instituição federal de ensino objeto deste estudo.

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Lei Ordinária 8112, de 11 de dezembro de 1990, artigo 37.
- Lei Ordinária 8.270, de 17 de dezembro de 1991, artigo 7.
- Portaria 57, de 14 de abril de 2000 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Ofício-Circular nº 07 de 17 de abril de 2000 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Portaria Nº 79, de 28 de fevereiro de 2002 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Nota Técnica CGNOR/DENOP/SRH/MP nº 375, de 13/09/2011.
- Ofício – Circular CGRH/MEC nº 2, de 28/04/2017.
- Regimento Geral da UFSJ.
- Resolução número 11, de 23 de março de 2009
- resolução número 021, de 26 de setembro de 2005

---

<sup>15</sup>Caput do artigo 37, da lei 8.112, de 11 de novembro de 1990.

- resolução número 25, de 24 de junho de 2013
- Manual do servidor no sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Todavia, mesmo que o conflito seja suprimido pelos contornos oficiais das normas vigentes, ainda assim esse será fonte de desgaste entre as partes envolvidas, além de poder dar margem a negociações que extrapolam a regulação formalmente prevista e que visa acomodar as inconsonâncias encontradas entre as partes. Logo, julga-se oportuno explorar, ainda que minimamente, os aspectos normalmente envolvidos nas divergências que perpassam o jogo político gerando conflitos, e que são registradas entre os agentes organizacionais.

## **2.6 A política e o conflito de interesses nas organizações**

Logo, julga-se oportuno explorar, ainda que minimamente, os aspectos normalmente envolvidos nas divergências que perpassam o jogo político gerando conflitos, e que são registradas entre os agentes organizacionais.

### **2.6.1 A política**

A política e os desdobramentos de seus respectivos conflitos representam uma ferramenta clássica que permite a coexistência de grupos sociais distintos diante de interesses diversos sustentados por cada um deles.

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc), como também possuem idéias [sic], valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela (RUA, 1998, p. 1).

A busca pela satisfação dos interesses particulares pode fazer com que o jogo político pareça ir em via oposta ao funcionamento racional da organização, o que faz com que o tema da “política” seja encarado como algo não positivo:

A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de ‘arranjos’, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares. Todavia, esse tipo de expediente é raramente discutido em público. A ideia de que se espera que as organizações sejam empresas racionais nas quais os membros procuram por objetivos tende a desencorajar a discussão sobre a motivação política. Em resumo, ‘política’ é vista como algo que não deve ser pronunciado (MORGAN, 2009, p. 146).

Contudo, ao se tomar consciência de que a política pode ser uma forma de mediação que permite a convivência entre diversos grupos dentro das organizações, constata-se que, na verdade, ela pode desempenhar um papel benéfico de extrema importância na vida organizacional, contribuindo para o estabelecimento de uma certa ordem em meio à diversidade de interesses. Conforme salienta Morgan (2009),

Isso infelizmente acontece, uma vez que se está impedido de reconhecer que a política e o jogo político podem ser um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional, ou então aspectos em relação aos quais se tem a escolha de aceitar ou rejeitar [...] a política, para ele,<sup>16</sup> ofereceu meios de criar ordem na diversidade enquanto evitava formas e regras totalitárias. A ciência política e muitos sistemas de governo trabalhavam sobre essa ideia básica, defendendo que a política, o reconhecimento e o intercâmbio de interesses conflitantes implícitos nas políticas são todos meios de se criar uma forma de ordem social não coercitiva (MORGAN, 2009, p. 146).

De qualquer forma, o enfoque político abre um leque de opções a serem perscrutadas que são inerentes ao ambiente organizacional. Morgan (2009) propõe uma abordagem sistemática voltada para analisar as relações entre interesses, conflito e poder.

## 2.6.2 Os conflitos de interesses

Quando um recurso possui significativo valor para determinados grupos sociais, mas não está disponível para atender a todos os interessados, as disputas são inevitáveis, e conflitos podem ser desencadeados: “Ou seja, na base de qualquer instituição estão conflitos em torno de recursos relevantes. Estes recursos podem ser materiais – como a terra e o alimento; ou imateriais, como o poder e o prestígio”, conforme explica Santos (2012, p.16), sendo natural que essas disputas por interesses apareçam quando estão em jogo recursos de certa forma escassos para atender a demanda de um determinado grupo. Dessa feita, justifica-se a existência e o papel das instituições, atuando como verdadeiros mecanismos mediadores e aglutinadores.

O aspecto político das organizações passa pelo conflito de interesses. Certamente que quando um interesse pessoal é ameaçado uma reação para protegê-lo é desencadeada. Morgan

---

<sup>16</sup>O autor refere-se aqui ao filósofo grego Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.).

(2009) propõe a análise relativa ao interesse pessoal baseada em três domínios: a tarefa, a carreira e a vida pessoal, conforme pode ser extraído da citação a seguir.

*Interesses da tarefa* estão ligados com o trabalho que alguém deve desempenhar [...] os empregados trazem para o local de trabalho aspirações e visões daquilo que o seu futuro deve ser, fornecendo as bases para *interesses de carreira* que podem ser independentes do trabalho que está sendo desempenhado. Trazem também suas atitudes próprias, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimento com o mundo exterior, permitindo que estes *interesses extra-muro* [sic] configurem a forma de agir tanto em relação ao cargo, quanto à carreira [...] trabalhando numa organização, tenta-se encontrar ou se é forçado a lutar pelo equilíbrio entre os três conjuntos de interesses. Na maioria dos casos, esse equilíbrio é incerto e muda incessantemente, criando, assim, tensões que são o centro da atividade política. (MORGAN, 2009, p. 153, grifos do autor).

A figura 2, na sequência, ilustra, através de uma representação gráfica relativamente simples, a coexistência dos três domínios elencados por Morgan (2009), sendo a área de convergência verificada entre eles consideravelmente pequena, o que, conseqüentemente, demonstra porque se torna difícil alcançar o equilíbrio pleno entre elas:

**Figura 2 - Coexistência dos três domínios**



Fonte: Morgan, 2009, p. 154

Do ponto de vista da organização, uma pessoa é recrutada, selecionada e contratada porque se identificou a necessidade de mão de obra para realizar um determinado conjunto de tarefas necessárias para garantir os processos que viabilizam a sua permanência em

determinado ramo de negócios, ou seja, o atendimento de uma determinada demanda, levando em conta certas práticas entendidas como sendo as mais eficazes. E do ponto de vista do empregado? Teria ele aceitado o trabalho na organização somente por ter identificado um conjunto de tarefas a serem desenvolvidas que suprem as suas necessidades? Pode-se até pensar numa resposta positiva, caso se imagine uma pessoa em busca de experiência profissional, mas, de maneira geral, é possível dizer que não é rigorosamente isso que acontece, ou que pelo menos tal equação não seja tão simples. Mesmo a pessoa em busca de experiência profissional não tem seu aprendizado motivado apenas pela tarefa em si, mas também por diversos aspectos objetivos e subjetivos decorrentes de seus anseios e ambições profissionais e pessoais, conforme argumentam Motta e Vasconcelos (2009):

Que busca ativamente a realização e o autodesenvolvimento no ambiente de trabalho, tendo direito a mais autonomia, ao desenvolvimento de sua criatividade e a aprendizagem organizacional [...] *homo complexus*, ser que não é passivo em suas reações e possui motivações múltiplas nas situações cotidianas do trabalho. (MOTTA; VASCONCELOS, 2009, p. 272).

Conforme apontado por Morgan (2009), o contexto em que cada indivíduo se encontra inserido, considerando-se o âmbito de cada um dos três domínios, pode contribuir para a satisfação ou a insatisfação nos demais. O sujeito procurará identificar em cada um, possíveis pontes que viabilizem a sua satisfação nos outros dois. Esse movimento mobilizará paixões, motivações, resultando num jogo de interesses, enfim, a política.

O fato de que várias pessoas tentem conciliar a execução de suas tarefas para alcançar interesses de carreira, somados aos interesses particulares que alimentam em suas vidas fora da organização; convivendo simultaneamente no mesmo ambiente; se valendo da mesma fonte de recursos disponíveis para atingir seus objetivos, fonte essa que, por isso mesmo, se torna escassa; e ainda devendo estar, ou pelo menos devendo demonstrar sintonia com o objetivo maior que é o da organização, gera como efeito um conjunto de tensões com as quais são obrigadas a coexistir. A proximidade causada pela forçosa convivência faz com que pessoas que possuem interesses concorrentes passem a se perceber mutuamente como adversários, opositores, enxergando no outro um obstáculo à satisfação de suas necessidades e anseios, criando-se assim um ambiente potencializador dos conflitos. Morgan (2009) explica melhor esse cenário:

O conflito pode ser pessoal, interpessoal ou entre grupos rivais e coalizões. Pode ser construído dentro das estruturas organizacionais, nos papéis, nas atitudes e nos estereótipos, ou surgir em função de recursos escassos. Pode estar explícito ou implícito. Qualquer que seja a razão e qualquer que seja a forma que assuma, a sua origem reside em algum tipo de divergência de interesses percebidos ou reais[...] as pessoas devem colaborar na busca de uma tarefa comum, embora sejam frequentemente colocadas uma em oposição a outra, competindo por recursos limitados, *status* e promoção na carreira. (MORGAN, 2009, p. 160).

A política, com suas variáveis, se apresenta como meio por excelência para administrar situações de conflito. A mesma pode surgir de forma tão natural dentro das organizações que parte de seus integrantes acabam agindo politicamente sem se dar conta:

Não é necessário que alguém seja conscientemente astuto ou diabolicamente político para terminar fazendo política dentro da organização. Isto se deve ao fato de que o comportamento político representa uma resposta bastante natural às tensões criadas entre os indivíduos e as organizações (MORGAN, 2009, p. 160).

Do que se depreende que, quando um recurso que é caro para os membros da organização se torna escasso, seja ele material ou não, como no caso de promoções, *status* e poder, reconhecimento, prestígio, uma disputa pelo mesmo é desencadeada, gerando conflitos de interesses individuais ou entre os grupos. Os interesses são relacionados às ambições envolvidas no desempenho da carreira profissional, além daquelas que são trazidas da vida pessoal, e ambos devem ser conciliados com as tarefas a serem cumpridas nas instituições. A política aparece naturalmente como forma de mitigar essas tensões inerentes à vida organizacional, permitindo dar prosseguimento às atividades e à rotina institucional de forma civilizada.



### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Natureza e tipo da pesquisa

Foi adotada a pesquisa qualitativa para investigar a percepção acerca da política de movimentação dos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), sob a ótica dos servidores. A pesquisa qualitativa possibilita que os atores que compõem a amostra estudada expressem suas opiniões de modo a ser captada a real dimensão e simbolismo que as questões pautadas representam para esses sujeitos:

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre sujeito e objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1991, P. 79).

O esforço inicial de pesquisa para a realização deste trabalho se deu através do levantamento da bibliografia que dá suporte às análises propostas neste estudo, uma vez que “a pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda a pesquisa científica” (MARCONI; LAKATOS, 2014, p. 44). Ainda, neste sentido, é interessante observar que:

A pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência. Como trabalho científico original, constitui a pesquisa propriamente dita na área das Ciências Humanas. Como resumo de assunto, constitui geralmente o primeiro passo de qualquer pesquisa científica. Os alunos de todos os Institutos e Faculdades devem, portanto, ser iniciados nos métodos e técnicas da pesquisa bibliográfica (CERVO; BERVIAN, 1983, p. 55).

Ainda em relação à pesquisa bibliográfica, é interessante ressaltar que:

A pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias é a que especificamente interessa a este trabalho. Trata-se de levantamento de toda bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2014, p. 43)

### 3.2 O levantamento de dados

O presente estudo se valeu do levantamento de dados, de forma direta e indireta:

Toda pesquisa implica em levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Os dois processos pelos quais se podem obter os dados são a documentação direta e a indireta [...] a primeira constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. Esses dados podem ser conseguidos de duas maneiras: através da pesquisa de campo ou da pesquisa de laboratório [...] a segunda serve-se de fontes de dados coletados por outras pessoas, podendo constituir-se de material já elaborado ou não. Dessa forma, divide-se em pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) (MARCONI; LAKATOS, 2014, p. 43).

Em um segundo momento partiu-se para o levantamento de dados através de fontes primárias, utilizando-se a legislação vigente e as normas próprias da instituição objeto deste estudo.

Existe um relevante conjunto de normas oficiais, tanto de âmbito federal quanto institucional, que regulamenta o processo de redistribuição de cargos federais na Universidade Federal de São João del-Rei. Logo, para a composição do cenário em que as referidas redistribuições ocorrem, foi feito o levantamento das limitações e condicionantes normativos existentes, de forma a viabilizar o entendimento sobre a dinâmica envolvida em tais processos:

A pesquisa documental corresponde a toda informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada. Ela consiste na coleta, classificação, seleção difusa e utilização de toda espécie de informações, compreendendo também as técnicas e os métodos que facilitam a sua busca e a sua identificação (FACHIN, 2006, p. 146)

Foi feita análise dos tópicos previstos em normas diretamente relacionadas com os objetivos sustentados por este trabalho. Para tal, os elementos foram transcritos conforme o texto original e contextualizados segundo os propósitos do presente estudo, para, enfim, com o apoio da pesquisa bibliográfica levantada até aqui, serem feitas as considerações pertinentes.

Ainda na busca do melhor entendimento sobre o processo formal de redistribuição de servidores são apresentados dois fluxogramas elaborados utilizando-se o *software bizagi modeler*.<sup>17</sup> A elaboração dos fluxogramas foi baseada nas etapas do processo elencadas na página oficial da UFSJ.<sup>18</sup> Um deles mostra os passos para a movimentação de técnicos administrativos em educação, da UFSJ para outras instituições federais de ensino; o outro

<sup>17</sup> Software baixado gratuitamente do site **Bizagi**. Disponível em: <<https://www.bizagi.com/pt/produtos/modelagem-de-processos>>. Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>18</sup> **Site da UFSJ**. Plano de Desenvolvimento Institucional Participativo. Disponível em <<https://ufsj.edu.br/manualserv/redistribuicao.php>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

mostra os passos para se fazer o caminho oposto, isto é, a movimentação dos TAE's de outras IFE's para a UFSJ.

Para além da pesquisa documental, foram levantados os dados primários junto aos servidores da instituição. Foram escolhidos aleatoriamente dez técnicos administrativos em educação que ingressaram no quadro da UFSJ por meio de processo de redistribuição, independentemente do cargo que ocupam ou da função que desempenham.

Aos dez técnicos escolhidos foi aplicado um questionário, com perguntas apresentadas abertamente, com o objetivo de traçar um breve perfil dos respondentes e captar suas impressões a respeito da política de redistribuição de servidores da UFSJ.

Foram atribuído aos servidores os códigos S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S8, S9 e S10, de modo a garantir o sigilo de suas identidades.

### **3.3 Análise dos dados**

Para a análise dos dados, foram selecionados trechos dos depoimentos escritos que demonstrassem compatibilidade com os objetivos propostos, e confrontados com o que preconiza a literatura e o referencial teórico. Os objetivos constituíram, portanto, a base para a seleção dos depoimentos, servindo, de certo modo, como categorias analíticas, aproximando-se dos procedimentos básicos da análise de conteúdo, a qual, segundo Chizzoti (1991), é um método de tratamento e análise das informações coletadas e consubstanciadas em um documento.

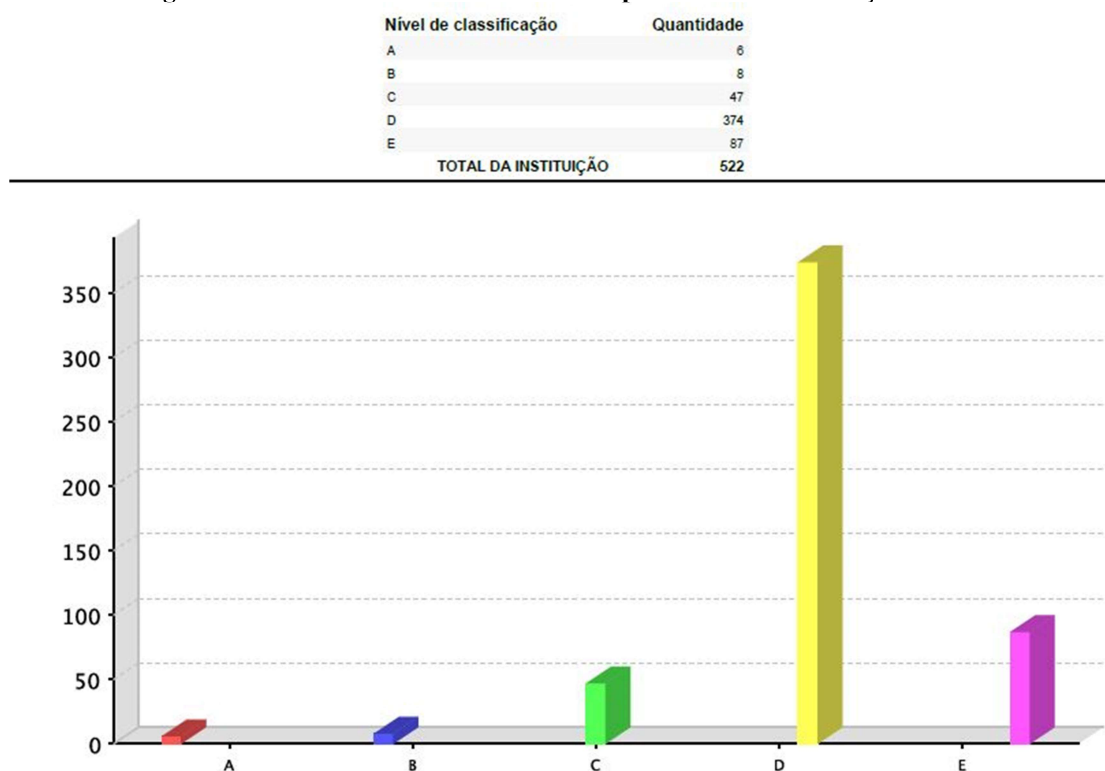
|

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e os servidores técnicos-administrativos

Conforme informações em seu sítio eletrônico, a UFSJ foi instalada em 21 de abril de 1987 como Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei (FUNREI). No ano de 2002 foi transformada em Universidade. De acordo com as informações de outubro de 2019 em sua página pública do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos, a mesma possui 522 técnicos administrativos, conforme mostrado abaixo:

**Figura 3 - Técnicos administrativos ativos por nível de classificação 10/2019**



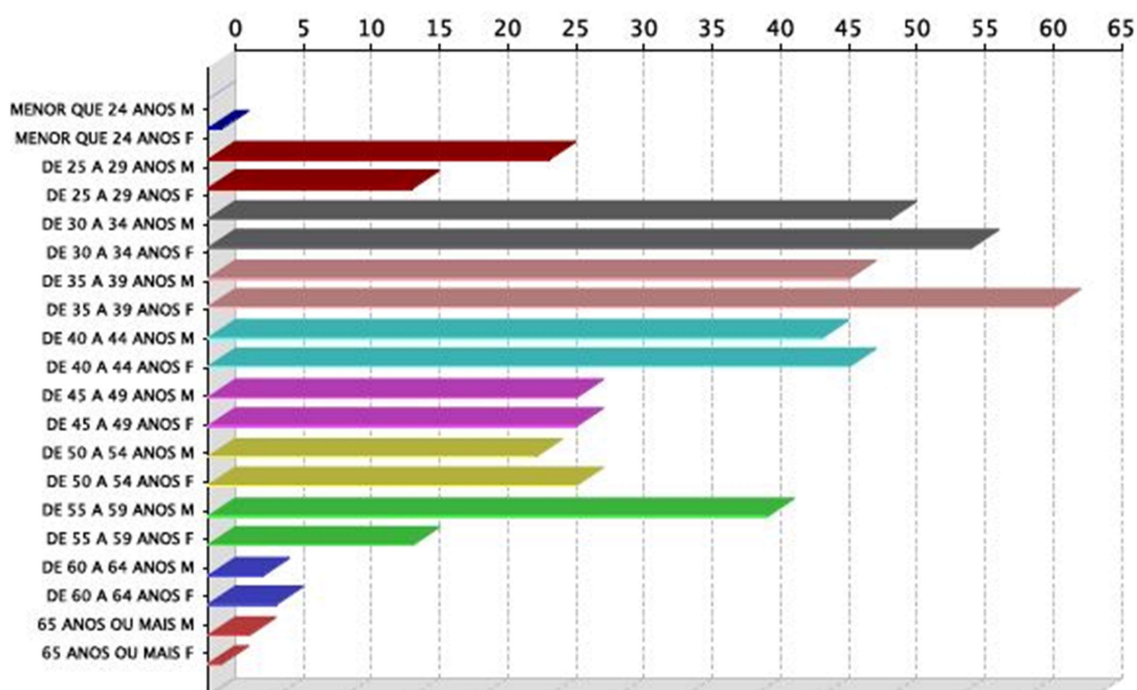
Fonte:

<<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>> Acesso em: 24 out. 2019.

Entre os servidores que participaram deste estudo, 70% são do sexo feminino, 30% se enquadram na faixa etária que fica entre 41 e 50 anos, 40% na faixa que fica entre 31 e 40 anos, e 30% na que fica entre 24 e 30 anos. O quadro geral da UFSJ no que diz respeito ao sexo e idade dos técnicos administrativos é apresentado a seguir:

Figura 4 - Técnicos administrativos por faixa etária e sexo 10/2019

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
MENOR QUE 24 ANOS	0	1	1
DE 25 A 29 ANOS	25	15	40
DE 30 A 34 ANOS	50	56	106
DE 35 A 39 ANOS	47	62	109
DE 40 A 44 ANOS	45	47	92
DE 45 A 49 ANOS	27	27	54
DE 50 A 54 ANOS	24	27	51
DE 55 A 59 ANOS	41	15	56
DE 60 A 64 ANOS	4	5	9
65 ANOS OU MAIS	3	1	4
<b>TOTAL DA INSTITUIÇÃO</b>	<b>266</b>	<b>256</b>	<b>522</b>



Fonte:

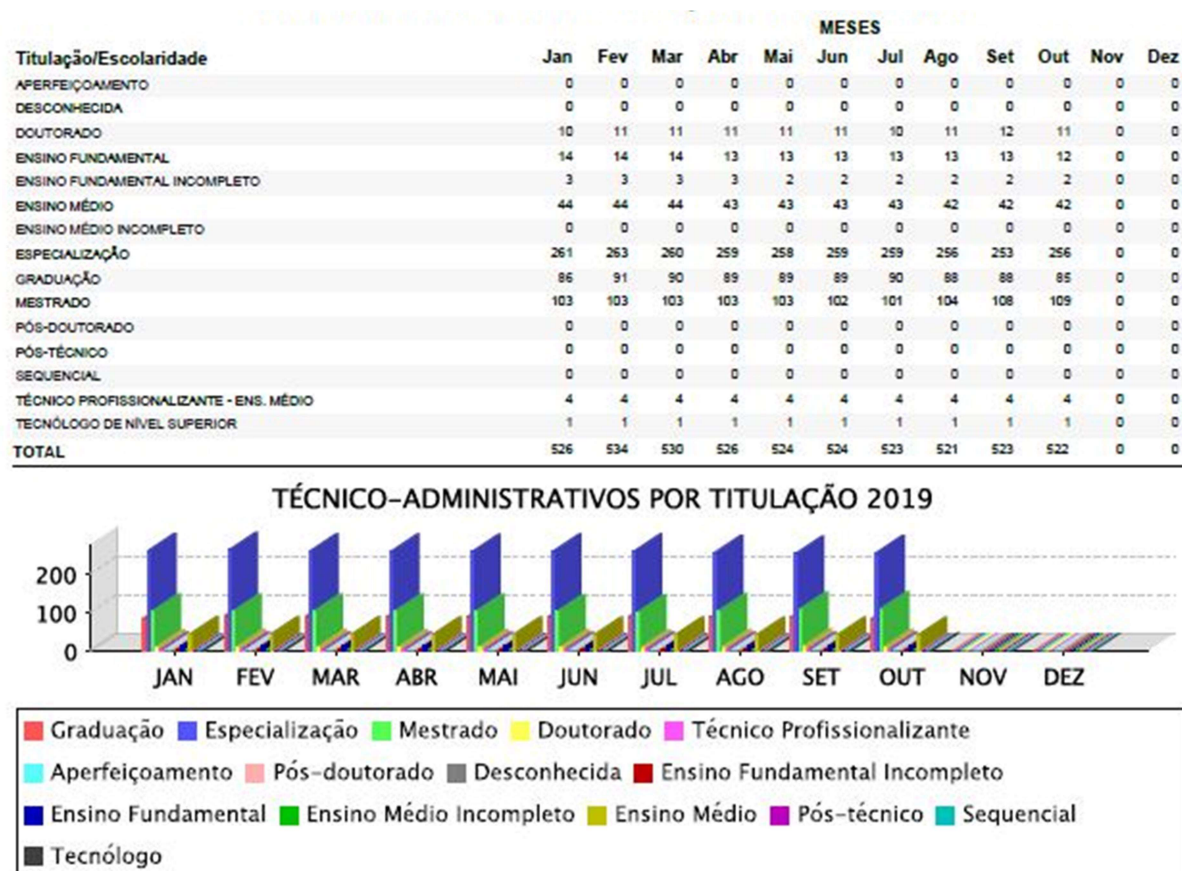
<<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>>

Acesso em: 24 out. 2019.

Entre os que responderam a pesquisa de campo, 20% pertencem ao quadro da UFSJ há mais de 5 anos, 40% integraram-se ao quadro da UFSJ em um período que fica entre 3 e 5 anos, e 40% entre 1 e 3 anos.

Quanto ao nível de escolaridade dos servidores que participaram da pesquisa, 70% possuem especialização *lato sensu*, 20% concluíram o mestrado e 10% estão cursando o mestrado. O perfil dos técnicos administrativos da instituição, no que se refere ao nível de escolaridade, está estruturado da seguinte forma:

Figura 5 - Técnico administrativo por intitulação/escolaridade 2019



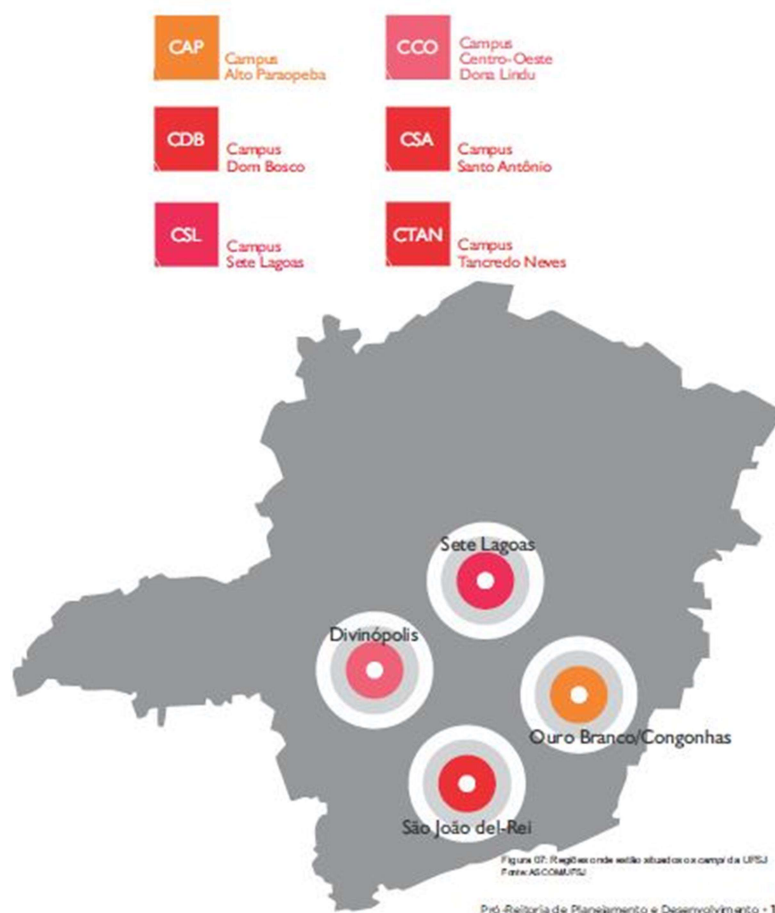
Fonte:

<<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>>

Acesso em: 24 out. 2019.

A instituição possui seis campi, sendo três em São João del-Rei, na mesorregião do Campo das Vertentes, um campus na divisa dos municípios de Ouro Branco e Congonhas, outro na cidade de Sete Lagoas, ambos nos entornos da região metropolitana de Belo Horizonte, e, por fim, um no município de Divinópolis, que fica na região oeste de Minas Gerais. Além destes municípios, a UFSJ também está presente no município de Jequitibá através da fazenda experimental Granja Manoa. Na figura 6, retirada do relatório de gestão da UFSJ, exercício 2018, mostra a disposição dos campi no estado de Minas Gerais:

**Figura 6 - Campi da UFSJ**



Fonte: Relatório de gestão da UFSJ exercício 2018, p. 17.

A sede da UFSJ, no campus Santo Antônio, em São João del-Rei, está localizada à 611 quilômetros da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), campus Teófilo Otoni, à 471 quilômetros da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), campus Diamantina, à 163 quilômetros da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), à 124 quilômetros do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), unidade Nepomuceno, à 95,1 quilômetros da Universidade Federal de Lavras (UFLA), e a 4,7 quilômetros do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IFSUDESTE), campus São João del-Rei. As instituições supracitadas foram apontadas por pelo menos um, entre os dez respondentes da pesquisa de campo, como a instituição de origem no processo de redistribuição, sendo que, 40% deles disseram terem vindo da UFLA, 20% da UFVJM campus Diamantina, 10% da UFVJM campus Teófilo Otoni, 10% da UFJF, 10% do CEFET-MG unidade Nepomuceno e 10% do IFSUDESTE campus São João del-Rei.

## 4.2 Apresentação e análise dos resultados

### 4.2.1 A dimensão institucional: normas e regulamentação

Conforme mostrado no item 2.2 deste trabalho, o modelo burocrático no Brasil, o artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (Brasil, 1998). Também, como já mencionado no item 2.2 do referencial teórico deste trabalho, a lei 8112 de 11 de novembro de 1990 foi o dispositivo jurídico no âmbito federal instituído para atender o artigo 39 da constituição federal de 1988. Contudo, a Emenda Constitucional 19, de 14 de junho de 1998, que representa um relevante marco do modelo gerencial na administração pública brasileira, citada no item 2.3 deste trabalho, substituiu o texto do artigo 39 da constituição de 1988 para o seguinte: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes” (Brasil, 1988). Esta alteração deixa uma margem discricionária relativa à forma de vínculo do Estado com seus servidores, que poderia ser tanto o regime estatutário (regido pela lei 8112/90), quanto o celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho), sendo que este último também rege as relações de trabalho no setor privado. Porém, a Ação de Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.135-4, que tramita no Supremo Tribunal Federal, suspendeu o texto dado pela emenda 19 ao artigo 39 da constituição, conforme publicação no Diário Judiciário Eletrônico em 07 de março de 2008:

O Plenário do STF deferiu a Medida Cautelar na ADI 2.135 para suspender, com efeito *ex nunc*, a eficácia do *caput* do art. 39 da CF, na redação dada pela EC 19/1998: Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (Fonte:<<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20561>> Acesso em: 26 out. 2019).

Logo, até que haja uma deliberação definitiva sobre o tema, o vínculo trabalhista a ser estabelecido entre o Estado e os seus servidores públicos federais civis será através do regime estatutário, regulamentado pela Lei 8112/90. Tais considerações são importantes, uma vez que, as mudanças acima mencionadas afetam diretamente as regras estabelecidas para a redistribuição de cargos, que hoje tem como principal norma o artigo 37 da Lei 8112/90:

Redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder,



com prévia apreciação do órgão central do Sipec<sup>19</sup>, observados os seguintes preceitos (BRASIL, 1990).

Conforme explicitado no *caput* do artigo supracitado, diferente da remoção, onde quem é movimentado é o servidor dentro do mesmo quadro de um órgão da administração, na redistribuição, quem desloca é o cargo entre diferentes órgãos. Por isso, conforme já mostrado no item 2.5 deste trabalho, o mesmo pode ser deslocado ocupado ou não.

Na sequência, o artigo coloca seis pré-requisitos, na forma de incisos, para que a redistribuição ocorra:

- I – interesse da administração;
- II – equivalência de vencimentos
- III – manutenção da essência das atribuições do cargo;
- IV – vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades;
- V – mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional;
- VI – compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade (BRASIL, 1990)

Estes requisitos representam um rol de condicionantes de ordem generalista, que encontram um maior alinhamento com o modelo burocrático, deixando em aberto questões sobre o desempenho na instituição anterior, a análise relativa ao perfil dos candidatos comparado ao mais adequado para o cargo pleiteado, experiências profissionais anteriores, capacitações e qualificações, o que iria ao encontro de aspectos mais identificados com a administração gerencial. As informações supracitadas podem ser utilizadas tanto como critério para aceitação dos candidatos a ingressar no quadro funcional da organização, como para a adequada lotação dos mesmos, o que poderá ser alinhado às demandas de deslocamento interno de servidores já pertencentes ao quadro da instituição. No âmbito institucional, isto iria ao encontro de valores da democracia participativa, pois, embora sem poder deliberativo, as demandas de todos componentes da organização seriam diretamente consideradas no remanejamento de servidores. Além disso, contribuiria para a diminuição de pressões internas através do aumento da área de convergência do domínio “interesses da tarefa”, com os outros dois apontados por Morgan (2009), e mostrados no item 2.6.1 deste trabalho, “interesses da carreira” e “interesses exteriores à organização”. Contudo, fica a cargo da própria instituição definir se farão, e como farão estas análises. Neste sentido, no que se refere à instituição objeto deste estudo, é pertinente citar a Resolução número 11, de 23 de março de 2009, que aprovou as normas regulamentadoras do Sistema de Gestão de Desempenho dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de

---

<sup>19</sup> Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

São João del-Rei – UFSJ (SIGED). A supramencionada resolução estabelece em seus artigos terceiro e quarto, inciso sete, que:

Art. 3º O SIGED tem como objetivo geral acompanhar e analisar o desempenho do servidor/equipe e diagnosticar suas necessidades de capacitação, qualificação, desenvolvimento, condições e ambiente de trabalho com vistas a subsidiar o programa de desenvolvimento e capacitação, a política de gestão de pessoas e a qualificação dos serviços prestados à comunidade.

Art. 4º Os objetivos específicos do SIGED são:

VII – subsidiar a identificação de necessidade de pessoal, inclusive remanejamento, readaptação e redistribuição da força de trabalho de cada unidade organizacional (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO del-REI, 2009);

O artigo 37 da lei 8112/90 também possui 4 parágrafos que contemplam entre outras coisas, as situações em que a administração poderá redistribuir por iniciativa própria:

§ 1º A redistribuição ocorrerá *ex officio* para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade.

§ 2º A redistribuição de cargos efetivos vagos se dará mediante ato conjunto entre o órgão central do Sipec e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos.

3º Nos casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma dos arts. 30 e 31.

§ 4º O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do Sipec, e ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento (BRASIL, 1990).

Os parágrafos supracitados tratam também a redistribuição de cargo vago e a situação do servidor estável que teve seu órgão ou entidade extintos, neste caso, a redistribuição é colada como primeira alternativa. O artigo 18 da Lei 8112/90 trata do prazo para que o servidor redistribuído entre em exercício:

Art. 18. O servidor que deva ter exercício em outro município em razão de ter sido removido, redistribuído, requisitado, cedido ou posto em exercício provisório terá, no mínimo, dez e, no máximo, trinta dias de prazo, contados da publicação do ato, para a retomada do efetivo desempenho das atribuições do cargo, incluído nesse prazo o tempo necessário para o deslocamento para a nova sede.

1º Na hipótese de o servidor encontrar-se em licença ou afastado legalmente, o prazo a que se refere este artigo será contado a partir do término do impedimento.

§ 2º É facultado ao servidor declinar dos prazos estabelecidos no *caput* (BRASIL, 1990).

O exercício é “o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança” (BRASIL, 1990). Muitos órgãos da administração pública federal possuem planos de classificação de cargos para fins de atribuição de tarefas, dimensionamento de vencimentos e definição de critérios progressão, diferentes uns dos outros. As instituições federais de ensino possuem o mesmo plano de carreira para os técnicos administrativos, definido pela Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005, logo, quando a redistribuição for de IFE para IFE, não haverá problemas de enquadramento do servidor em uma nova instituição. Contudo, vale

ressaltar que, para os órgãos onde os planos de carreira divergem, o artigo 7 da Lei 8.270, de 17 dezembro de 1991, afirma que:

Art. 7º Poderão ser enquadrados nos planos de classificação de cargos dos órgãos da Administração Pública Federal direta, das autarquias, incluídas as em regime especial, e das fundações públicas federais, pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, os respectivos servidores redistribuídos de órgão ou entidade cujos planos de classificação sejam diversos daqueles a que os servidores pertenciam, sem modificação da remuneração e da essência das atribuições dos cargos de que são ocupantes (BRASIL, 1991).

Isto é, a redistribuição entre instituições com planos de classificação de cargos diferentes poderá ocorrer, desde que mantidas a remuneração original, e a natureza das atribuições anteriores. Os sete parágrafos que se seguem desdobram minimamente os critérios para que este enquadramento seja feito em consonância com o caput do artigo 7.

A portaria 57, de 14 de abril de 2000, do então Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão é uma norma que visa “disciplinar os procedimentos relativos a redistribuição de cargos efetivos ocupados ou vagos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, no interesse da administração”(BRASIL, 2000). Nela estão estabelecidas as competências para a prática de atos de redistribuição de efetivos, desdobramentos sobre a contrapartida (permuta) e a lotação provisória de servidores efetivos lotados em órgãos ou entidades extintos. É válido observar que a portaria coloca como regra geral a exigência de uma contrapartida para a realização de redistribuições, ou seja, a permuta entre cargos, sendo a exceção descrita no parágrafo segundo do artigo quatro:

Art. 4º A redistribuição de cargo ocupado ou vago somente poderá ser efetivada se houver, como contrapartida a redistribuição de um cargo efetivo, ocupado ou vago, do mesmo nível de escolaridade.

§ 1º Na hipótese da contrapartida oferecida recair em cargo vago, este deverá ser redistribuído para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, ressalvado quando a redistribuição ocorrer exclusivamente entre as Instituições Federais de Ensino - IFE's.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica no caso de redistribuição de cargos efetivos, vagos ou ocupados destinados a constituição de quadro de pessoal de órgão ou entidade (BRASIL, 2000).

As percepções sobre como a instituição trata a questão das contrapartidas exigidas por este artigo é objeto deste estudo explorado na pesquisa de campo. O ofício circular número 07, de 17 de abril de 2000, do então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, foi o instrumento utilizado para dar publicidade às regras procedimentais da portaria 57 junto aos dirigentes de recursos humanos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Assim como a supramencionada portaria 57/2000 do Ministério do Planejamento, a portaria número 79, de 28 de fevereiro de 2002 do então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão vem “disciplinar os procedimentos relativos à redistribuição de cargos efetivos ocupados ou vagos do Ministério da Educação e das instituições federais de ensino a esse vinculadas, no interesse da Administração” (BRASIL, 2002). A referida portaria estabelece regras relativas à competência para a prática de atos de redistribuição:

Art. 2º Fica delegada ao Ministro de Estado da Educação a competência para a prática de atos de redistribuição de cargos efetivos prevista no § 2º do art. 37 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

I – de cargos ocupados entre as instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação;

II – de cargos vagos entre o Ministério da Educação e as instituições federais de ensino a esse vinculadas.

Art. 3º A redistribuição de cargo ocupado de Professor de 3º Grau ou de Professor de 1º e 2º Graus somente poderá ser efetivada se houver, como contrapartida, a redistribuição de um cargo efetivo idêntico, ocupado ou vago.

Parágrafo Único. O disposto neste artigo não se aplica no caso de redistribuição de cargos efetivos, vagos ou ocupados, destinados à constituição ou à redefinição de quadro de pessoal de instituição federal de ensino (BRASIL, 2002).

A portaria também estabelece a padronização de formulários a serem utilizados nos processos de redistribuição, e as restrições de alguns cargos no que se refere à possibilidade de redistribuição:

Art. 4º Ficam instituídos na forma do Anexo I a esta Portaria, os formulários a serem utilizados na prática dos atos de redistribuição de cargos efetivos vagos e ocupados, observada a regra de utilização estabelecida nos respectivos cabeçalhos.

Art. 5º Aplicam-se às redistribuições de que trata esta Portaria o disposto nos arts. 7º a 12 da Portaria MP nº 57, de 14 de abril de 2000.

Art. 6º A redistribuição para instituição federal de ensino de cargo efetivo ocupado não sujeito às tabelas de vencimento básico, fixadas pela Lei nº 10.302, de 31 de outubro de 2001, fica restrita aos cargos relacionados no Anexo II, e observará o disposto na Portaria MP nº 57, de 2000, dispensada a exigência de contrapartida em cargo vago.

§ 1º Os servidores redistribuídos na forma do caput não serão enquadrados nos planos de cargos da instituição de destino e farão jus à remuneração e demais vantagens fixadas para o plano de cargos ao qual pertencia na instituição de origem.

§ 2º Fica vedada a redistribuição de cargo efetivo ocupado por servidor sujeito às tabelas de vencimento básico fixadas pela Lei nº 10.302, de 31 de outubro de 2001 para órgão ou entidade que não seja instituição federal de ensino (BRASIL, 2002).

A Nota Técnica número 375, de 13 de setembro de 2011, da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, pertencente à Secretaria de Recursos Humanos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tratou o questionamento feito pela Coordenação Geral de Recursos Humanos do então Ministério das Cidades, feito por recomendação da consultoria jurídica deste último. O referido questionamento se deu em meio à tramitação dos autos de um processo de redistribuição em que um cargo ocupado do Ministério das Cidades iria para o Ministério da Integração, e este, em contrapartida,

redistribuiria com cargo ocupado equivalente para o primeiro. O questionamento diz respeito à consonância deste procedimento em relação aos dispositivos legais que regem a matéria, e foi motivado com base na decisão número 900/99 do Tribunal de Contas da União, de 1º de dezembro de 1999. A referida decisão diz respeito a um caso concreto que envolve dois servidores, um do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, e outro do Tribunal Regional do Trabalho de Pernambuco, e foi contrária a redistribuição por reciprocidade entre os mesmos alegando não haver interesse da administração. Cabe ressaltar que, neste documento, o termo reciprocidade é utilizado para descrever a permuta onde não há o interesse da administração. Contudo, a Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas se posicionou favorável à redistribuição objeto do questionamento, por estar, segundo ela, demonstrado nos autos do processo, o interesse da administração.

O ofício circular número 2 de 28 de abril de 2017 do Ministério da Educação é direcionado aos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e traz orientações referentes aos processos de redistribuição. Nele, é ressaltado que “o interesse da administração no que se refere à redistribuição está pautado na anuência mútua da instituição de origem e da instituição de destino, nos termos da legislação vigente” (BRASIL, 2017). Baseado no acórdão nº 1308 do TCU, publicado no diário Oficial da União de 28/5/2014, o ofício também chama a atenção para o fato de que, nos processos de redistribuição deverá ser comprovada a não existência de concurso público vigente, pois os cargos vagos contemplados em certame não poderão ser utilizados como contrapartida na redistribuição por permuta, de forma a não prejudicar o candidato aprovado no concurso. Também deverá ser comprovada, em caso de cargo ocupado, a concordância expressa do servidor:

O procedimento da "redistribuição por reciprocidade" deve ser adotado em caráter excepcional, devendo ser observados os requisitos do art. 37 da Lei nº 8.112, de 1990, em especial o interesse da Administração, que deve estar devidamente comprovado nos autos do processo administrativo, bem assim, no caso de cargo vago, a inexistência de concurso público em andamento ou em vigência para as especialidades dos cargos interessados na Ofício-Circular 2 (0651984) SEI 23000.017704/2017-73 / pg. 2 em vigência para as especialidades dos cargos interessados na redistribuição, a fim de resguardar os interesses de candidatos aprovados, e no caso de cargo ocupado, a concordância expressa do servidor (BRASIL, 2017).

O ofício relaciona os documentos necessários para que as exigências supracitadas sejam satisfeitas. Também deixa claro que “no caso de ocupante de cargo Técnico-Administrativo, o cargo a ser ofertado em contrapartida deve ser da mesma classe que o servidor (C, D ou E)<sup>20</sup>, não sendo necessário ser o mesmo cargo” (BRASIL, 2017). Contudo,

---

<sup>20</sup> A Lei 11.091 regula a classificação de cargos técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino.

“na redistribuição que envolve técnico-administrativo ocupante de cargo em extinção ou das classes A e B, a contrapartida não é obrigatória, tendo em vista que esses cargos não integram o Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos (QRSTA) das IFES” (BRASIL, 2017).

O Regimento Geral da Universidade Federal de São João del-Rei, aprovado pelo Conselho Universitário em 30 de novembro de 2005, afirma em seu artigo 138 que:

Art. 138. O servidor técnico-administrativo pode ser redistribuído para outra Instituição Federal, obedecida a legislação e normas vigentes, ou cedido de um órgão público para outro, por tempo pré-determinado.

Parágrafo único. A redistribuição e cessão dependem de pedido do técnico-administrativo e de parecer da unidade de origem do mesmo e das autoridades máximas das instituições envolvidas, conforme regulamentação do Conselho Universitário (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO del-REI, 2005).

O artigo 32 do regimento estabelece que é competência do Pró-Reitor de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas entre outras, “gerenciar os processos de provimento de cargos, remoção e redistribuição dos servidores técnicos administrativos, previstos na legislação vigente” (BRASIL, 2005).

O artigo supracitado vai ao encontro da resolução número 021, de 26 de setembro de 2005, do Conselho Universitário, que estabelece as normas para redistribuição de docentes e técnicos administrativos da UFSJ para outras instituições e dá outras providências. Contudo, esta resolução, que se encontra vigente, teve seu texto alterado pela resolução 25, de 24 de junho de 2013. O texto alterado da resolução 21 de 2005 estabelece que:

Art. 3º Cabe à Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGP) estabelecer, em comum acordo com as unidades de lotação dos servidores técnicos-administrativos em educação, a redistribuição ou remoção entre os *campi* da UFSJ.

§ 1º A solicitação do técnico-administrativo interessado é encaminhada à Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGP), que forma um processo, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias, que deverá conter:

I – o pedido do servidor técnico-administrativo com uma exposição de motivos;

II – documento de aceite da Instituição de destino;

III – ciência da chefia imediata.

§ 2º Após análise do processo, cabe à PROGP decidir sobre a solicitação do técnico-administrativo em educação levando-se em consideração que a contrapartida da outra instituição é de cargo do mesmo nível; em caso de negação da solicitação, o processo deverá ser arquivado na PROGP com a devida justificativa para a desaprovação da solicitação do servidor, cabendo ao servidor recurso ao Órgão Superior.

§ 3º A redistribuição de cargos técnico-administrativos em educação vagos é de responsabilidade da PROGP de acordo com a política de gestão de pessoas estabelecida.

Art. 3ºA É vedada qualquer redistribuição de cargos vagos ou ocupados por servidores da UFSJ para outra instituição sem a respectiva contrapartida com cargo equivalente, exceto nos casos previstos na legislação vigente (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO del-REI, 2005).

A PROGP criou uma página dentro de seu sítio eletrônico para orientar o servidor em seus processos, tanto em âmbito federal, quanto institucional. A referida página recebeu o nome de manual do servidor.

#### 4.2.2 O manual do servidor

O item “redistribuição”, que fica no manual do servidor, traz um compilado de trechos das normas supracitadas. Também traz a seguinte relação de documentos necessários ao processo de redistribuição:

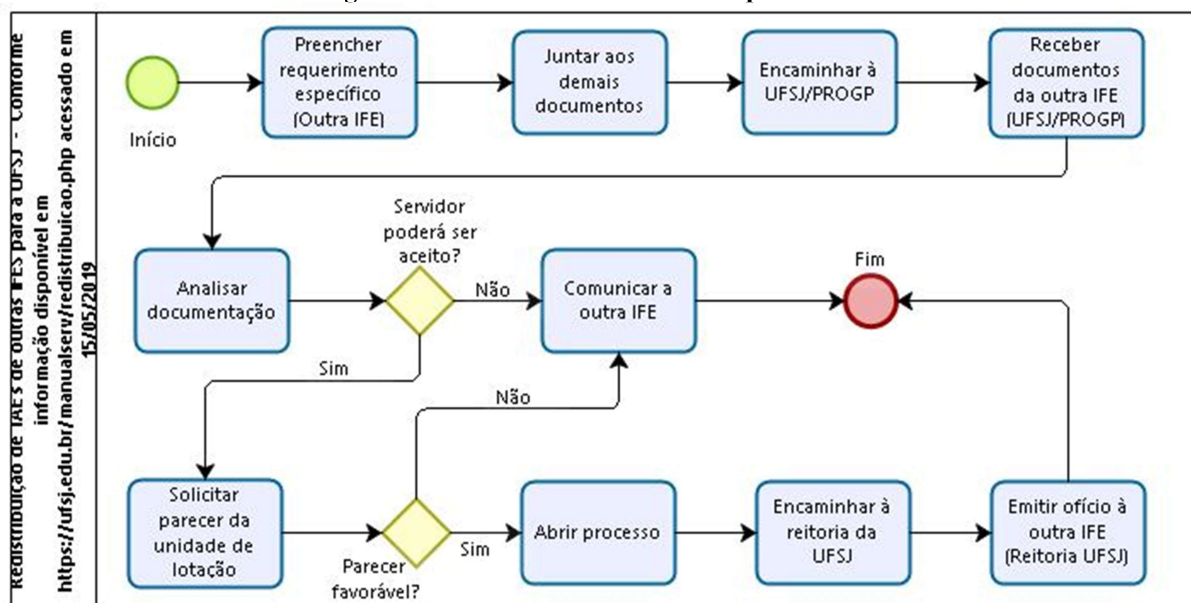
Comprovação de que não esteja respondendo processo administrativo disciplinar na instituição de origem;  
 ofício dos dirigentes máximos das Instituições envolvidas nos processos, concordando com a redistribuição e justificando o interesse da Administração no processo, item 6;  
 declaração do dirigente máximo da instituição de que o código de vaga ofertado não está comprometido com concursos em andamento ou em vigência;  
 declaração de concordância do servidor interessado na redistribuição;  
 cópia da última avaliação de desempenho;  
 currículo vitae, no caso de docente no formato da plataforma Lattes;  
 laudo médico atualizado;  
 proposta de trabalho a ser desenvolvido na UFSJ nos campos de ensino, pesquisa e extensão, no caso de docente (Fonte: <<https://ufsj.edu.br/manualserv/redistribuicao.php>> Acesso em 30 out. 2019).

O manual do servidor traz o fluxo do processo de redistribuição, tanto de outras IFES para a UFSJ, quanto da UFSJ para outras IFES. No primeiro caso, o manual do servidor afirma que:

1 A IFE de origem do servidor preenche o requerimento específico e o encaminha, junto aos demais documentos, à UFSJ/PROGP;  
 2 se docente, a PROGP abre um processo e o encaminha ao titular da unidade acadêmica pretendida, que nomeará um relator para o processo e o submeterá à aprovação de seu colegiado superior;  
 2.1 após parecer do colegiado superior da unidade acadêmica, o processo deverá ser encaminhado à PROGP que, no caso de parecer favorável, o encaminha à Reitoria para a emissão de Ofício (item 6, “a”) de aquiescência à Instituição de origem; e no caso de parecer desfavorável, cientificará o fato aos interessados;  
 3 se técnico-administrativo, caberá à PROGP decidir sobre a solicitação levando-se em consideração os documentos apresentados, a existência de código de vaga para a contrapartida e a conveniência para UFSJ;  
 3.1 caso já haja a previsão de lotação do servidor interessado, poderá a PROGP solicitar parecer do responsável pela unidade de lotação.  
 3.2 caso de parecer favorável, a PROGP abrirá o processo e o encaminhará à Reitoria para emissão de Ofício (item 6, “a”) de aquiescência à Instituição de origem; e no caso de parecer desfavorável, cientificará o fato aos interessados.  
 Observação: O processo de redistribuição somente será cadastrado e tramitado mediante a apresentação do formulário original devidamente assinado, bem como dos documentos e declarações exigidos para acompanhamento do pedido. Solicitações encaminhadas exclusivamente por e-mail ou cópias digitalizadas não serão processadas pela PROGP (Fonte: <<https://ufsj.edu.br/manualserv/redistribuicao.php>> Acesso em 30 out. 2019).

O fluxograma abaixo (Fig.7) foi elaborado conforme informações da supracitada do manual do servidor, de forma a contribuir para a visualização do processo supracitado:

**Figura 7 - Servidores de outras IFES para a UFSJ**



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

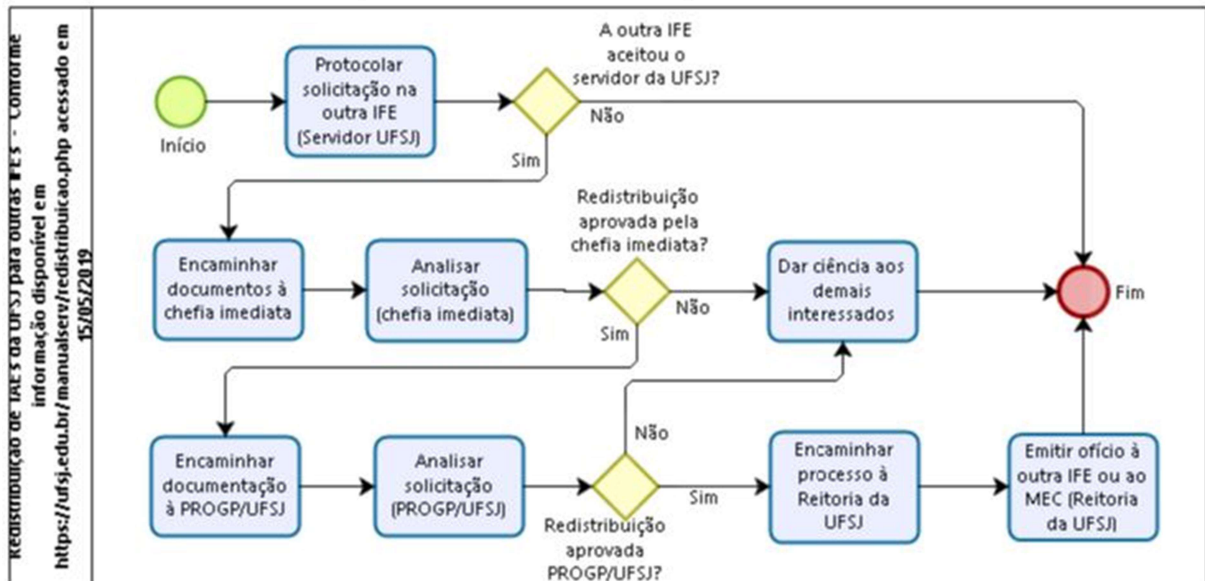
Ainda conforme o manual do servidor, o fluxo da UFSJ para outras IFES corresponde à seguinte sequência de procedimentos:

- 1 a solicitação deverá ser protocolada na instituição de destino;
- 2 a solicitação será aceita somente após a aprovação no estágio probatório;
- 3 se docente, a PROGP, de posse da solicitação e da documentação de aceite da Instituição de destino (ofício item 6 “a”), abrirá processo e o encaminhará à chefia imediata que nomeará um relator para o processo e o submeterá à aprovação da Unidade Acadêmica;
- 3.1 após parecer do colegiado superior da unidade acadêmica, o processo deverá ser encaminhado à PROGP acompanhado de justificativa fundamentada e, quando for parecer positivo, também com uma avaliação das necessidades acadêmicas e do quadro docente na unidade;
- 3.2 a PROGP, no caso de parecer favorável da Unidade Acadêmica, e após análise da contrapartida, encaminhará o respectivo processo à Reitoria para a emissão de ofício (item 6, “a”) de aquiescência à instituição de destino ou, quando for o caso, ao Ministério da Educação; ou cientificará o fato aos interessados em caso de parecer desfavorável;
- 4 se técnico-administrativo, a PROGP, de posse da solicitação e da documentação de aceite da instituição de destino (ofício item 6, “a”), abrirá processo e o encaminhará à chefia imediata para parecer;
- 4.1 após parecer da chefia imediata, o processo será enviado à PROGP que decidirá sobre a solicitação levando-se em consideração os documentos apresentados, a existência de código de vaga para a contrapartida e a conveniência para a UFSJ.
- 4.2 caso a decisão da redistribuição seja positiva, a PROGP encaminhará o processo à Reitoria para a emissão de ofício de aquiescência (item 6, “a”) à instituição de destino ou, quando for o caso, ao Ministério da Educação; e no caso de decisão negativa, cientificará o fato aos interessados (Fonte: <<https://ufsj.edu.br/manualserv/redistribuicao.php>> Acesso em 30 out. 2019).



O fluxograma abaixo (Fig. 8) foi elaborado conforme informações supracitadas do manual do servidor, de forma a contribuir para a visualização do processo supracitado:

**Figura 8 - Servidores da UFSJ para outras IFES**



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Por fim, a figura 9 relaciona a legislação vigente e as normas próprias da UFSJ que regulam os processos de redistribuição, e que foram abordadas neste trabalho:

**Figura 9 - Legislação vigente e normas próprias da UFSJ**

1	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
2	Lei Ordinária 8112, de 11 de dezembro de 1990, artigo 37.
3	Lei Ordinária 8.270, de 17 de dezembro de 1991, artigo 7.
4	Portaria 57, de 14 de abril de 2000 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
5	Ofício-Circular nº 07 de 17 de abril de 2000 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
6	Portaria Nº 79, de 28 de fevereiro de 2002 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
7	Nota Técnica CGNOR/DENOP/SRH/MP nº 375, de 13/09/2011.
8	Ofício – Circular CGRH/MEC nº 2, de 28/04/2017.
9	Regimento Geral da UFSJ.
10	Resolução número 11, de 23 de março de 2009
11	resolução número 021, de 26 de setembro de 2005
12	esolução número 25, de 24 de junho de 2013
13	Manual do servidor no sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Acredita-se que, as informações elencadas até o momento, englobam as variáveis que compõem o processo formal de movimentação dos servidores TAE's da universidade, à luz da legislação vigente e de suas normas próprias. Contudo, é válido analisar a percepção dos servidores redistribuídos acerca do processo de movimentação.

#### 4.2.3 Análise da percepção dos servidores redistribuídos acerca do processo de redistribuição.

Além do aspecto formal, que deve ser levado em conta, julga-se pertinente também a análise das percepções dos sujeitos que se encontram, ou já se encontraram envolvidos em processos de redistribuição, de forma a identificar variáveis que contribuirão para a consecução dos objetivos deste trabalho.

As respostas tiveram considerações que refletem as percepções dos participantes, as quais vêm carregadas de aspectos subjetivos, como é de se esperar em questões abertas, resultado do esforço dos respondentes para descrever suas visões sobre as questões abordadas, visões estas, cuja análise é relevante para os objetivos deste trabalho.

A pesquisa foi feita com dez servidores Técnicos Administrativos em Educação escolhidos aleatoriamente. Estes servidores tiveram seus cargos redistribuídos, e o processo envolveu a instituição objeto deste estudo. O quadro 1, que foi organizado pela ordem alfabética das cidades de origem, e mostra as cidades e instituições de origem e destino dos servidores:

**Quadro 1 - Origem e destino das redistribuições realizadas**

De		Para		Distância (km)	Quantidade de Servidores
Cidade	Instituição	Cidade	Instituição		
Diamantina	UFVJM	São João del-Rei	UFSJ	471	1
Diamantina	UFVJM	Sete Lagoas	UFSJ	234	1
Juiz de Fora	UFJF	São João del-Rei	UFSJ	163	1
Lavras	UFLA	São João del-Rei	UFSJ	95,1	4
Nepomuceno	CEFET-MG	São João del-Rei	UFSJ	124	1
São João del-Rei	IFSUDESTE	São João del-Rei	UFSJ	4,7	1
Teófilo Otoni	UFVJM	São João del-Rei	UFSJ	611	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)<sup>21</sup>

As seguintes perguntas foram feitas aos participantes da pesquisa:

Segundo a sua percepção, quais foram os critérios que a administração da UFSJ utilizou para aceitá-lo(a) em seu quadro? Houve alguma análise da UFSJ quanto ao seu desempenho na outra IFE? Houve uma análise de seu perfil e as atribuições da função que você exerceria? Quais as suas considerações sobre a questão? Os respondentes eram livres para fornecer mais de uma resposta.

<sup>21</sup> As distâncias apresentadas neste quadro foram levantadas através da página eletrônica do *googlemaps*. Disponível em <<https://www.google.com.br/maps/dir///@-21.1352334,-44.2573681,15z>> Acesso em: 26 nov. 2019.

**Quadro 2 - Critérios para aceitação do candidato a redistribuir**

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	TOTAL
Avaliação de desempenho		X		X			X	X		X	5
Análise de perfil	X			X					X		3
Área de atuação anterior/Experiência profissional				X	X		X	X	X	X	6
Formação acadêmica							X				1

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Dos dez servidores redistribuídos participantes da pesquisa, cinco servidores afirmaram que sua avaliação de desempenho na instituição anterior foi considerada para que os mesmos fossem aceitos na UFSJ, embora um destes tenha deixado explícito que não tem certeza quanto a isto. Três respondentes mencionaram a análise de perfil, embora um destes tenha declarado que, na sua visão, apesar de uma análise superficial de seu perfil, nem isto, e nem o seu desempenho, seriam empecilho para a realização da permuta:

Não sei se houve análise das avaliações de desempenho, mas penso que sim, porque é o procedimento (S2).

Houve análise do meu perfil superficialmente, nada muito específico, mas se houvesse algum tipo de análise, seja por perfil, ou análise de desempenho, não seria um empecilho para a permuta (S1).

Seis participantes citaram análises de currículo profissional, ou relativas à experiência profissional progressa. Somente um servidor citou a análise de sua formação acadêmica.

Dois respondentes foram taxativos em afirmar que não houve análise nem de desempenho, nem de perfil, e também não citaram outro critério de avaliação:

Do meu conhecimento, não foram considerados critérios para minha aceitação nos quadros funcionais da UFSJ, bem como não houve qualquer análise de meu desempenho progressa na UFVJM. Também desconheço qualquer análise de perfil para minha aceitação, embora minha aquisição tenha sido oportuna se considerarmos a implantação do REUNI<sup>22</sup>, na qual trabalhei a partir do ano de 2008 (S3)

Não consegui identificar critérios definidos. Não houve uma análise do meu desempenho e perfil. A Iniciativa de entregar o currículo e uma carta de encaminhamento da minha chefia foi minha. Não tenho informações se utilizaram esses documentos para análise, até porque na época houve uma troca de chefias na Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. O meu processo de redistribuição teve início em uma gestão e foi concluído em outra (S6).

<sup>22</sup> Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

Apenas dois se manifestaram defendendo a importância das avaliações supracitadas, mais especificamente, um deles citou o que ele chamou de processo de avaliação institucional, e o outro a análise de perfil e atribuições:

É importante que as instituições envolvidas avaliem os servidores que irão compor seu quadro de funcionários levando-se em conta o processo de avaliação institucional do servidor requerente (S4).

Acho muito importante a análise do perfil e atribuições do servidor pois, mesmo ocorrendo uma permuta, pode ser que o mesmo seja melhor aproveitado em um setor diferente daquele oriundo da permuta (S6).

Julga-se relevante observar que a legislação de âmbito federal não é precisa quanto aos critérios de aceitação que devem ser utilizados.

Foi perguntado ao grupo de servidores participantes da pesquisa, como eles avaliavam a atuação da administração da UFSJ no que se refere aos processos de redistribuição, e quais facilidades ou dificuldades foram encontradas por eles no transcorrer do processo.

As respostas indicam que pontos relacionados à transparência dos processos são importantes para alguns servidores, inclusive no que diz respeito à disponibilidade da instituição em fornecer informações sobre o andamento e os critérios utilizados para a escolha de um candidato à vaga em detrimento de outro. O quadro 3 foi elaborado conforme às respostas da supracitada pergunta:

**Quadro 3 - Avaliação da transparência dos processos de redistribuição**

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	TOTAL
Avaliou a transparência positivamente			X	X	X		X				4
Avaliou a transparência positivamente, mas com ressalvas									X		1
Avaliou a transparência negativamente	X					X					2
Não citou itens relacionados à transparência		X						X		X	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Um dos servidores afirmou não existir transparência em relação às vagas e pessoas interessadas em redistribuir. Outro servidor afirmou a falta de critérios e procedimentos pré-definidos, de forma que, para cada candidato, o processo ocorre de forma diferente:

Não possui transparência e nem publicação das vagas e das pessoas que estão interessadas em redistribuir (S1).

Acho que faltam procedimentos e critérios pré-definidos. Para cada candidato o processo ocorre de uma forma diferente (S6).

Quatro respondentes mencionaram a questão da transparência positivamente, utilizando adjetivos referentes à presteza, gentileza, solicitude, atenção e prontidão no fornecimento de informações. O site da PROGP foi citado por um dos respondentes como “bem completo”:

Minha percepção é a de que a UFSJ sempre atua no sentido de dar agilidade aos processos de redistribuição, de maneira a transmitir segurança ao servidor redistribuído, seja ao que chega ou ao que sai. No meu caso, por exemplo, todo o processo foi concluído em aproximadamente 120 dias e sem nenhuma intercorrência (S3).

Minha redistribuição ocorreu no ano de 2013 e avalio a administração positivamente. Sempre que eu procurava a UFSJ/PROGP era informado sobre o trâmite do processo (S4).

De modo geral a UFSJ orienta bem os servidores para redistribuição. O sítio eletrônico da PROGP está bem completo, com todo passo a passo. E os funcionários da instituição são bem atenciosos no esclarecimento de dúvidas sobre o processo, o que facilita o transcorrer do processo (S5).

Ao entrar em contato com a UFSJ para solicitar a redistribuição fiquei encantada com a cordialidade e presteza no atendimento, sempre com informações corretas e objetivas para me auxiliar (S7).

Um dos servidores, apesar de avaliar a administração positivamente, relatou que, na época de sua redistribuição, por haver mais servidores na sua instituição de origem pleiteando uma vaga à UFSJ ao mesmo tempo, houve, segundo suas palavras, “um desconforto” por não se saber quais critérios seriam utilizados na aceitação dos candidatos. Ele ressalta que havia mais servidores em sua instituição de origem querendo vir para a UFSJ, do que servidores na UFSJ dispostos a fazer o caminho contrário. Outro servidor, que veio da mesma instituição do supracitado, afirma que a instituição de origem possuía uma lista organizada pela ordem em que era protocolada a solicitação de redistribuição, e que, na visão dele, a UFSJ não levou esta lista em consideração:

Tanto a Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas quanto a diretora de Desenvolvimento de Pessoas foram muito gentis e solícitas em todas as oportunidades que fizemos contato, seja ele pessoal, telefônico ou por e-mail. Entretanto, havia outros servidores interessados em vir da minha instituição de origem para a UFSJ, motivo pelo qual houve desconforto quanto aos critérios que seriam utilizados para aceitação ou não dos interessados, haja vista que não havia código de vaga vago para enviar, e eram menos servidores interessados em ir do que vir (S9).

A principal dificuldade que encontrei foi o fato de haver muitos servidores na minha instituição de origem com interesse na permuta/redistribuição para a UFSJ. Além disso, a minha instituição possuía uma lista por ordem de protocolo que gostaria que fosse seguida, porém, a Gestão de Pessoas da UFSJ se negou a respeitar, por motivos políticos e outros que desconheço (S6).

As questões supracitadas revelam tensões que remetem a SANTOS (2012), onde é demonstrado que quando um recurso possui significativo valor para determinados grupos sociais, mas não está disponível para atender a todos os interessados, as disputas são inevitáveis, e conflitos podem ser desencadeados:

“Ou seja, na base de qualquer instituição estão conflitos em torno de recursos relevantes. Estes recursos podem ser materiais – como a terra e o alimento; ou imateriais, como o poder e o prestígio”, conforme explica Santos (2012, p.16)

Desta forma, é natural que essas disputas por interesses apareçam quando estão em jogo recursos de certa forma escassos para atender a demanda de um determinado grupo. Dessa feita, justifica-se a existência e o papel das instituições, atuando como verdadeiros mecanismos mediadores e aglutinadores. É admissível considerar que a quantidade de servidores dispostos a realizar a permuta é um recurso importante para este grupo, e também escasso, fonte de uma tensão que chegou a ser mencionada por um dos servidores de forma eufemística como um “desconforto”, e que, embora o conflito não tenha sido mencionado, esta tensão representa um potencial para que o mesmo ocorra. Segundo um dos respondentes, às vezes a questão supracitada é tratada de forma política. Quanto a essa observação, é pertinente ressaltar o que foi dito por MORGAN (2009) no que se refere à política, com suas variáveis, que se apresenta como meio por excelência para administrar situações de conflito. A mesma pode surgir de forma tão natural dentro das organizações que parte de seus integrantes acabam agindo politicamente sem se dar conta:

Não é necessário que alguém seja conscientemente astuto ou diabolicamente político para terminar fazendo política dentro da organização. Isto se deve ao fato de que o comportamento político representa uma resposta bastante natural às tensões criadas entre os indivíduos e as organizações (MORGAN, 2009, p. 160).

Além do supracitado sobre a política, é válido lembrar que, o conflito de interesses poderá ser mitigado pelo direcionamento legal dado pelas regras institucionais que ordenam um determinado tema. E, ainda sobre regras institucionais, cabe ressaltar que, de acordo com o mostrado por Medeiros (2006), uma das motivações para o surgimento do modelo burocrático, ou racional legal weberiano, foi a possibilidade de dar um caráter impessoal à administração pública através do estabelecimento de regras. Conforme citado anteriormente, o modelo visa “a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas. O modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade” (MEDEIROS, 2006, p. 146). E, mesmo que a organização aja movida por valores que vão ao encontro dos supracitados, a formalização por meio da regra escrita contribui para a legitimação e transparência dos

processos. E, “no caso específico do Brasil, a mescla de modelos é um fato” (OLIVEIRA, 2013, p. 30). Além disso, “todas as organizações possuem cultura gerencial - algumas mais burocráticas; outras mais orgânicas e flexíveis” (COSTA, 2008, p. 867). E, por fim, conforme aponta Barroso (2009), “cada época tem os seus próprios valores, que se consubstanciam em regras vigentes. Porque assim é, as normas variam infinitamente, no tempo e no espaço, e são suscetíveis de gerar conflitos diversos” (BARROSO, 2009, sem paginação). Logo, é admissível que ajustes sejam feitos em busca do equilíbrio e das melhores práticas para a gestão pública, inclusive no âmbito institucional. A questão da transparência apareceu espontaneamente na questão sobre como os servidores avaliam a atuação da administração da UFSJ no que se refere aos processos de redistribuição, neste contexto, três servidores não mencionaram pontos que dizem respeito à transparência em suas respostas.

Ainda no que se refere à transparência, é interessante observar, a título de exemplo, o procedimento adotado por outras duas universidades federais para a divulgação de vagas ociosas para a realização de permuta em processos de redistribuição. Tanto a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), quanto a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), disponibilizaram no sítio eletrônico de suas pró-reitorias de gestão de pessoas, uma página para a divulgação de editais de redistribuição<sup>2324</sup>. Além contribuir para a visibilidade das vagas, facilita o acesso aos editais, que contém todas as informações referentes aos processos, inclusive, os critérios de aceitação:

- 4.1 Encerrado o período de inscrição, a avaliação dos pedidos de redistribuição será feita por meio da análise da documentação encaminhada pelo servidor, realizada pela unidade de lotação na UFJF em que cada vaga estará vinculada.
- 4.2 A critério da unidade de lotação poderá ser agendada entrevista com o servidor para uma melhor análise quanto ao atendimento ao interesse da administração. O agendamento da entrevista (se houver) será comunicado ao servidor pelo e-mail informado na ficha de inscrição (Anexo III).
- 4.3 A entrevista a que se refere o subitem 4.2 poderá ser realizada presencialmente ou por videoconferência, a critério da unidade de lotação.
- 4.4 A avaliação dos pedidos de redistribuição, incluída a análise da documentação e a entrevista (quando houver), ocorrerá conforme cronograma constante do Anexo II.
- 4.5 A avaliação de que trata o subitem 4.1, de caráter discricionário da UFJF e irrecorrível, analisará, dentre outros aspectos: a) Conhecimento de ferramentas e recursos técnicos para exercício de atividades relacionadas às competências da área/setor a que se destina a vaga. b) Conhecimento das rotinas e competências da área/setor a que se destina a vaga.
- 4.6 No momento de realização da avaliação, poderão ser solicitados outros documentos considerados pertinentes. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2019)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <[https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/gestao-de-pessoas/concursos-e-processos-seletivos/processos\\_de\\_remocao\\_interna](https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/gestao-de-pessoas/concursos-e-processos-seletivos/processos_de_remocao_interna)> Acesso em: 03 dez. 2019.

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://www.ufjf.br/progepe/editais-3/chamada-publica-redistribuicao/editais-2019/>> Acesso em: 03 dez. 2019.

<sup>25</sup> Texto do edital de chamada pública nº 156/2019 – redistribuição para a UFJF.

A facilitação do acesso aos editais permite que os interessados em permutar tenham a consciência do número de vagas disponíveis, e quais são os cargos pelos quais a instituição se interessa naquele momento. Além do supracitado, no caso da UFJF, há a publicação, na referida página, dos resultados das etapas dos processos, como a divulgação dos inscritos através da matrícula SIAPE<sup>26</sup>, e do resultado final.

Três servidores mencionaram a “burocracia”, ou a “espera na tramitação”, e também a necessidade de permuta, como dificuldade encontrada durante o processo de redistribuição. Decerto que o entendimento da palavra burocracia, aqui, está relacionado ao senso comum, que vincula a expressão ao excesso de procedimentos que sobrecarrega a máquina pública aumentando o tempo de tramitação dos processos. É válido ressaltar que a instituição objeto deste estudo tem a sua responsabilidade em relação aos pontos supramencionados dividida com o Ministério da Educação, regulada pela legislação vigente. Conforme já mostrado na portaria número 79, de 28 de fevereiro de 2002 do então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, é delegado ao Ministro de Estado da Educação a competência para a prática de atos de redistribuição de cargos efetivos, e, certamente que o trâmite dos processos pelos órgãos competentes em Brasília tem sua contribuição no tempo despendido até sua conclusão. Também é válido destacar que, conforme já mostrado no item 4.2.1 deste trabalho, o parágrafo 1º, do artigo 3º, da resolução 21/2005 do CONSU estabelece um prazo de trinta dias para que o processo seja formado. Ainda em relação ao tempo de tramitação dos processos, um dos respondentes afirmou que “a UFSJ sempre atua no sentido de dar agilidade aos processos de redistribuição”. Quanto à permuta, conforme já demonstrado neste trabalho, e ratificado pelo artigo 3A da resolução 21/2005 do CONSU, é uma exigência legal, salvo as exceções previstas em norma.

Foi perguntado aos participantes da pesquisa:

Em seu processo de redistribuição, em qual dos casos abaixo você se encaixa?

- permuta quando a UFSJ cede um cargo ocupado (o servidor(a) deixa a UFSJ para trabalhar em outra instituição) e em contrapartida recebe um código de vaga ociosa.
- permuta quando a UFSJ cede um código de vaga ociosa e em troca recebe um servidor(a) que estava em outra instituição.
- permuta entre dois servidores, isto é, a UFSJ cede um servidor(a) e em contrapartida recebe outro(a).

---

<sup>26</sup> Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.



- outro

O quadro 4 demonstra os tipos de permutas realizadas:

**Quadro 4 - Tipos de permutas realizadas**

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	TOTAL
Permuta entre cargos ocupados	X	X			X	X	X		X		6
UFSJ cede um cargo vago e recebe um ocupado			X	X				X		X	4
UFSJ recebe um cargo vago e cede um cargo ocupado											0
Redistribuição <i>ex-officio</i>											0

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Dos dez servidores redistribuídos participantes da pesquisa, seis disseram terem realizado permuta entre dois cargos ocupados. Esta é uma questão que não diz respeito apenas à UFSJ, mas também à disponibilidade da outra instituição em receber um cargo vago, por exemplo. Não houve caso de redistribuição *ex officio* entre os participantes da pesquisa. Como todos os respondentes são servidores que vieram para a UFSJ através de redistribuição, os quatro restantes disseram terem realizado a permuta em que a UFSJ cede um cargo vago e recebe outro ocupado.

Ainda, no diz respeito aos tipos de permuta, foi perguntado aos servidores se, na sua percepção deles, existiria diferença no interesse da administração em relação aos tipos citados. Na percepção três respondentes, não há distinção do interesse da administração em relação aos tipos de permuta, isto é, entre cargos ocupados, quando a UFSJ recebe um cargo ocupado e cede um vago, e quando ela cede um cargo ocupado e recebe um vago:

Meu entendimento é que a atuação da UFSJ é a mesma para os casos de chegada ou saída de servidor por meio do instrumento da redistribuição, bem como é indiferente o fato de a permuta se dar entre cargos ocupados por servidores ou entre vaga x servidor ou entre servidor e vaga (S3) .

Acredito que não haja diferença pois em nenhuma das opções haverá prejuízo para a administração. Na primeira opção, a administração receberá o código de vaga que poderá usá-lo quando lhe convier (S4).

Penso que não havia interesse desigual da UFSJ quanto à forma de redistribuição (envio de código de vaga vago ou ocupado), sendo os processos motivados: por amparo legal (na época havia lista de aprovados vigente para o cargo em questão, motivo pelo qual a UFSJ não poderia enviar código de vaga vago para minha instituição de origem, somente código de vaga ocupado) e pelo interesse no perfil de cada interessado (foi solicitado que cada um enviasse carta de intenção currículo e lista de atividades desempenhadas na instituição de origem) (S9).

Um servidor não soube dizer se há diferença no interesse da administração entre as opções supracitadas. Segundo a percepção de outro servidor, o mesmo acredita que a permuta quando a instituição cede uma vaga ociosa e recebe um cargo ocupado é mais atrativa:

Não sei dizer. No meu caso não percebi dificuldade (S2).

Sim existe. Para a administração da UFSJ torna-se mais atrativa a redistribuição quando é uma permuta de um código de vaga ociosa, em troca recebe um servidor(a) que estava em outra instituição (S10).

E, por fim, metade dos participantes acredita que a permuta entre cargos ocupados seja mais fácil de ser aceita pela administração. Entre os motivos, os concursos são citados duas vezes, uma por ser, na visão do respondente, a única situação em que as vagas ociosas poderiam ser utilizadas, logo, somente instituições com concursos vigentes se interessariam pelas mesmas. Na outra citação é ressaltado o fato de que os concursos são onerosos:

Na minha opinião sim, porque se fosse permuta por vaga seria mais difícil a redistribuição. Em momentos de crise ou extinção de cargo, a redistribuição com servidor com cargo extinto torna-se ainda mais difícil o processo (S1).

Sim. Mas acredito que nem sempre foi dessa forma. Devido as questões políticas que o país está passando de uns 3 anos para cá, nas quais governos tem interesse na redução do Estado e devido às dificuldades orçamentárias que as instituições de ensino superior estão passando, acredito que muitas instituições sentem uma segurança maior em realizar permuta entre dois servidores. Os códigos de vaga demandam geralmente necessidade de abertura de concursos, que são onerosos para universidade. Além disso, devido às incertezas do serviço público com relação aos rumos da gestão do governo federal, sempre há risco do MEC recolher vagas ociosas para diminuição da máquina (S5).

Sim, pois o código de vaga ociosa só é interessante para as instituições caso haja concurso vigente ou previsão de abertura para que um novo servidor seja nomeado (S6).

Sim. Quando a permuta é com outro servidor é analisado o perfil de quem se interessa em ir para a instituição, mas costuma ser mais fácil, tendo em vista que a instituição tenta auxiliar o servidor que quer sair, seja pela amizade construída com este, ou por uma forma de compensação pela dedicação e desempenho nos anos de instituição. Quando é por cargo vago, costuma ser comum ter vários servidores de diferentes IFES com interesse, como não há critérios de seleção, a escolha acaba sendo subjetiva e às vezes política, o que pode prejudicar o interessado (S7).

Acredito que a permuta entre dois servidores seja mais fácil de ser aceita entre as opções porque não deixa uma lacuna (ainda que momentânea) na Instituição. A universidade recebe imediatamente outra pessoa, seja para ocupar as mesmas atividades, seja para cobrir outro setor que também esteja necessitando de pessoal. É um processo que não exige concurso e nem a necessidade de negociação de vaga ociosa (S8).

É pertinente observar que, desde que haja interesse da administração, esta poderá aceitar vagas ociosas, independentemente da existência de certames vigentes. A restrição fica

no fato de que a instituição que cede a vaga ociosa não poderá ter concurso vigente, conforme demonstrado no item 4.2.1 deste trabalho.

A questão do esforço despendido para a realização de concursos foi abordada no item 2.5 deste trabalho, mostrando que a realização de concursos exige um grande esforço logístico por parte da administração pública:

Quanto mais candidatos e mais locais de aplicação, mais complexo é o procedimento logístico. Imagine um concurso realizado no Município de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, com mais de 100 mil pessoas inscritas. Agora imagine uma prova com 20 mil candidatos, aplicada em todos os municípios do Amazonas, onde as distâncias são enormes. O percurso em linha reta até o município de Guarujá (AM) é de 1.476 km, mas as únicas formas de se chegar são de avião ou barco. No último caso, há 3.171 km a percorrer em, no mínimo, 16 dias, sendo que na maré vazante é impossível trafegar em função do atolamento de barcos nos bancos de areia. Essas distâncias são calculadas ainda antes de os professores elaborarem as provas, pois influenciam em sua diagramação, inversão para mais de um tipo de prova, e também no processo de impressão. [...] O momento de transportar as provas também requer a mesma logística e segurança das transportadoras de valores, com rastreamento do malote em todo o percurso. [...] Além do lacre, também são usados cadeados programados com sistema de GPS, que só podem ser abertos no momento programado. A tentativa de abertura antes do horário dispara um alarme para a central e a FGV é acionada.<sup>27</sup> (SOUZA, 2015, p. 56).

Contudo, há de se ressaltar que o concurso é um método de recrutamento de pessoal que tem como objetivo contemplar aqueles candidatos que estejam mais bem preparados para assumir os cargos disponíveis. Assim,

Os concursos se tratam, sem dúvida, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos. Afinal, a seleção é feita de forma impessoal, favorecendo o candidato em melhores condições de exercitar um encargo público.<sup>28</sup> (LANDIN, 2010, p. 11).

O risco do MEC recolher vagas ociosas também foi citado em uma das respostas. E, mais uma vez, a temática da transparência apareceu no que se refere, segundo a percepção do respondente, à falta de critérios de seleção dos candidatos quando os cargos vagos entram na permuta. Por fim, a pesquisa não identificou uma preferência deliberada por parte da administração em relação aos tipos de permuta. Sobretudo quando se trata de permuta entre cargos ocupados (60% dos casos analisados), ou quando a UFSJ cede um código de vaga desocupado e recebe um cargo ocupado (40% dos casos analisados).

Foi questionado aos servidores participantes da pesquisa se o interesse deles em ser redistribuído em algum momento divergiu dos interesses da UFSJ, e como a questão foi tratada. O quadro 5 expõe o resultado dessa tabulação.

---

<sup>27</sup>Idem.

<sup>28</sup>Texto retirado de artigo da versão impressa do **Cadernos FGV Projetos**. O conteúdo da versão impressa não está exatamente igual ao da versão disponível no site da FGV Projetos.

Quadro 5 - Divergência entre o interesse administração e o interesse individual

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	TOTAL
Em nenhum momento divergiu do interesse da administração	X	X	X	X	X	X	X		X	X	9
Em algum momento divergiu do interesse da administração								X			1

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Um dos respondentes afirmou que em um primeiro momento recebeu a informação da instituição de que não haveria vagas ociosas. Em um segundo momento recebeu a confirmação de que vacâncias haviam surgido, mas que a vagas não seriam preenchidas naquele momento, até que, por fim, em um terceiro momento, após trabalhar por seis meses na UFSJ através de colaboração técnica, a redistribuição se concretizou. Outro servidor relatou que a administração informava que havia interesse em sua redistribuição, entretanto a impossibilidade era justificada pelo número insuficiente de servidores para a permuta e a ausência de vagas ociosas:

Inicialmente, eu havia apresentado meu pedido para a redistribuição, mas recebi a informação de que não havia vaga ociosa para a negociação. Um tempo depois soube que algumas pessoas iriam se aposentar e novamente procurei a instituição. Algumas dessas vagas, pelo que recebi de informação, eles tinham interesse em abrir concurso para ocupar a vaga com o mesmo cargo de quem se aposentou. Como dito anteriormente, somente após a minha instituição de origem ter me liberado por seis meses para que eu pudesse vir em colaboração técnica é que eu pude mostrar mais de meu trabalho e convencer a administração na troca de uma dessas vagas pelo meu cargo (S8).

Não, todas as vezes em que procurei a gestão de pessoas da UFSJ para tratar do assunto fui informada de que havia interesse. Entretanto, havia entraves como número insuficiente de servidores para permuta e ausência de código de vaga ociosa, já que na época não havia concurso vigente na minha instituição de origem para nomeação de outro servidor e a UFSJ, por sua vez, não podia liberar um código de vaga ociosa por ter concurso vigente (S6).

Já os demais responderam à questão afirmando que em nenhum momento seus interesses divergiram dos da administração:

Desde o início conhecia os propósitos e os interesses da UFSJ e sempre soube que me adequava aos seus interesses e que poderia ajudar no crescimento da instituição (S1)

Não divergiu. Eu telefonei aos setores responsáveis e fiz uma carta justificando meu pedido (S2).

Não pelo contrário, tive a percepção de haver interesse real da Instituição na minha chegada, uma vez que o momento era de planejamento do REUNI e havia uma demanda específica pelo meu cargo para auxiliar na implantação do programa na UFSJ (S3).

A tratativa da minha redistribuição transcorreu de maneira tranquila, fácil acesso às pessoas envolvidas e em nenhum momento houve divergência entre as partes (S4).

Acredito que não. Tendo em vista que a permuta foi entre servidores que buscavam atuar como servidores públicos nas suas cidades natais, de modo que a melhora da qualidade de vida dos envolvidos reflete diretamente na qualidade de trabalho desenvolvido na instituição (S5)

Não houve divergência de interesses (S9).

Não houve divergência, uma vez que não havia concurso válido para o cargo, o trâmite da redistribuição ficou mais viável para a UFSJ (S10).

A legislação é, em certa medida, flexível quanto à permuta entre servidores com cargos diferentes, e, decerto que esta possibilidade viabiliza um considerável número de permutas. Logo, a questão foi abordada entre os participantes da seguinte forma: caso você tenha realizado uma permuta, a mesma foi realizada entre dois cargos iguais, ou entre cargos diferentes? Em algum momento você tentou realizar a permuta entre cargos diferentes? Como foi? Qual a sua percepção sobre como a instituição trata esta questão?

Oito participantes afirmaram que suas redistribuições se deram através de permuta entre cargos iguais. Como mostra o Quadro 6 abaixo:

**Quadro 6 - Redistribuição entre cargos iguais e cargos diferentes**

	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	TOTAL
<b>Cargos iguais</b>		X		X	X	X	X	X	X	X	8
<b>Cargos diferentes</b>	X		X								2

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Um dos casos de divergência se refere a uma vaga ociosa cedida pela UFSJ, cujo cargo correspondia a um diferente daquele que foi recebido ocupado. Este servidor informou não ter percebido nenhuma dificuldade imposta pela UFSJ quanto a isso.

A minha permuta foi entre servidores com cargos diferentes, entretanto no mesmo nível (D), porém entre cargos distintos, eu técnico em secretariado (extinto), e ela assistente em administração. Como ambos tinham interesse na permuta, não houve problema na permuta (S1).

Minha permuta foi realizada com uma vaga para concurso para um cargo vago diferente, embora relacionado ao meu. A vaga cedida para minha instituição de origem foi de pedagogo, sendo que meu cargo é de técnico em assuntos educacionais, para cujo a formação exigida é de pedagogo ou licenciado em qualquer área. Especificamente no meu caso não houve nenhuma resistência da UFSJ para que a permuta da vaga por um cargo não similar se concretizasse, o mesmo não ocorrendo na minha instituição de origem (S3).

Dos dez servidores redistribuídos participantes da pesquisa, sete respondentes não mencionaram suas percepções sobre como a administração trata questão. A percepção do servidor S3 está na citação acima. Quanto aos dois restantes, as respostas se mostraram bem divergentes. Enquanto um afirmou que acredita que as permutas entre cargos diferentes são quase improváveis, o outro afirmou que acredita que a permuta entre cargos diferentes não seja mais complicada do que as entre cargos iguais:

Em nenhum momento cogitei realizar permuta entre cargos diferentes, até porque a dificuldade de se concretizar uma permuta nessas condições são quase improváveis. A redistribuição é permitida pela Lei nº 8112/90 e é solicitada pelo servidor público devido a alguma situação vivida no momento. Acredito que as instituições tratam a questão na forma da lei e que não há prejuízo para o quadro de servidores das partes envolvidas (S4)

Não acredito que cargos diferentes seja algo mais complicado, tendo em vista que o QRSTA<sup>29</sup> da instituição é composto dos cargos que são necessários para as atividades que a instituição desempenha (S7).

Julga-se pertinente observar que, conforme demonstrado no item 4.2.1 deste trabalho, o ofício circular número 2 de 28 de abril de 2017 do Ministério da Educação estabelece que, no caso de ocupante de cargo Técnico-Administrativo, o cargo a ser ofertado em contrapartida deve ser da mesma classe que o servidor para as classes C, D ou E, não sendo necessário ser o mesmo cargo.

Nove respondentes avaliaram os impactos das redistribuições como positivos. Contudo, diversas considerações apareceram nas suas respostas, a maioria para ratificar as contribuições das redistribuições para a universidade, contribuições estas que partiriam do âmbito da satisfação pessoal, e refletiriam no desempenho institucional como um todo.

Não vejo a redistribuição como um impacto negativo para as rotinas administrativas. Ao contrário, penso que o servidor redistribuído teve seus motivos par pedir a redistribuição e, por isso, também chega disposto a trabalhar bem e colaborar com o setor (S2).

Grosso modo, embora seja a redistribuição um instrumento legal proposto para o atendimento às demandas do serviço público, e não as do servidor, na prática, o que se dá é o interesse do servidor. Por esse motivo, entendo serem positivos os impactos das redistribuições nas universidades, uma vez que por solucionar problemas de ordem pessoal do servidor, por consequência, oferece a ele melhores condições de vida e de trabalho, repercutindo no seu desempenho e no seu compromisso com a instituição (S3).

Na minha visão a redistribuição não impacta negativamente na rotina das instituições, pelo contrário, a chegada de um novo servidor, por vontade própria, traz consigo novas experiências, desejo de realizar um bom trabalho, colaborando com seus pares, impactando positivamente para desempenhar as funções que lhe forem atribuídas (S4).

---

<sup>29</sup> Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos

De modo geral, entendo que quando o servidor não está satisfeito no local aonde trabalha, isso acaba tendo um impacto direto no desempenho de suas atividades, na sua saúde, podendo gerar problemas como ansiedade e depressão. Deste modo, não é interessante para a instituição manter o funcionário que não está satisfeito no seu posto de trabalho. Desse modo, acredito que a instituição desse procedimento como positivo (S5).

Apesar das redistribuições ocorrerem no interesse da administração, devendo seguir seus princípios, entre eles o da impessoalidade, percebo que a principal motivação dos servidores é de fundo pessoal. Creio que a grande maioria busca ficar junto de suas famílias, e vejo isso de forma positiva para as instituições pois, um servidor satisfeito tende a refletir no bom desempenho de suas atribuições. Além disso ocorre uma troca de experiências entre as instituições envolvidas (S6).

As redistribuições são uma forma de alinhar interesses pessoais aos institucionais, fazendo com que a gestão de pessoas cumpra o seu papel. É algo benéfico para o servidor, que possui motivos pessoais e profissionais para redistribuição. É benéfico para a instituição, pois não fica com um servidor, cujo o rendimento tende a ser menor, e tem uma forma mais econômica e prática de dar provimento aos cargos, já que concursos público são muito dispendiosos e lentos, e nem sempre selecionam o profissional mais adequado a função, servidores de outras instituições tendem a agregar com o conhecimento já desenvolvido nesta IFE (S7).

Minha percepção quanto aos processos de redistribuição é que é algo muito positivo, haja vista que a pessoa redistribuída tende a produzir mais por estar em local onde ela realmente gostaria, seja por questões pessoais ou profissionais. Isso, ao me ver, tem impactos construtivos para a rotina da universidade (S8).

Penso que a redistribuição é um importante ajuste de quadro de pessoal das instituições, uma vez que impacta na motivação dos servidores envolvidos (S9).

Difícil definir a visão da administração com relação às redistribuições, pois em cada momento os processos passam por pró-reitores diferentes e é fato que algumas pessoas são mais burocráticas e outras menos para lidar com os pedidos. Na minha percepção, os impactos na rotina da UFSJ são positivos, muitas vezes os servidores redistribuídos agregam o trabalho com bem-estar de morar em São João del-Rei, causando motivação maior para bem exercer suas funções (S10).

O servidor 1 (S1) respondeu a questão relativa ao impacto das redistribuições citando ajustes que, na sua visão, devem ser feitos pela administração:

Acredito que deveria ter uma análise mais profunda na avaliação para redistribuição dos servidores. E deveria também haver um treinamento mais profundo não somente com os servidores redistribuídos, mas com todos servidores recém-chegados na instituição (S1).

É admissível que, para a maioria dos participantes, a redistribuição representa um encontro de interesses pessoais e profissionais, e que esta união contribui também para os interesses institucionais. O supramencionado vai ao encontro da coexistência dos três domínios de MORGAN (2009), apontado item 2.6.2 deste trabalho.

Segundo a visão dos servidores participantes da pesquisa, a redistribuição é apontada como a satisfação de um interesse pessoal:

Na prática, o que se dá é o interesse do servidor. Por esse motivo, entendo serem positivos os impactos das redistribuições nas universidades (S3)

Apesar das redistribuições ocorrerem no interesse da administração, devendo seguir seus princípios, entre eles o da impessoalidade, percebo que a principal motivação dos servidores é de fundo pessoal (S6).

As redistribuições são uma forma de alinhar interesses pessoais aos institucionais, fazendo com que a gestão de pessoas cumpra o seu papel. É algo benéfico para o servidor, que possui motivos pessoais e profissionais para redistribuição (S7).

As respostas sugerem que as redistribuições representam o atendimento de um latente interesse “extra-muro”, como apontado na fala dos servidores S3, S5 e S10:

Quando passei no concurso da minha instituição de origem, minha esposa já era professora da UFSJ. Por este motivo, desde o primeiro momento a redistribuição era a solução para definição de um local de trabalho único para os dois, fosse lá onde passei, ou na UFSJ em São João del-Rei (S3).

Acredito que não. Tendo em vista que a permuta foi entre servidores que buscavam atuar como servidores públicos nas suas cidades natais, de modo que a melhora da qualidade de vida dos envolvidos reflete diretamente na qualidade de trabalho desenvolvido na instituição (S5)<sup>30</sup>.

Os servidores redistribuídos agregam o trabalho com bem-estar de morar em São João del-Rei (S10).

As respostas também sugerem que isto reflete positivamente na forma de agir em relação ao cargo e a carreira. Segundo as respostas, o resultado seriam melhores condições de vida e de trabalho, refletindo na disposição, na motivação, no desempenho e compromisso do servidor com a instituição:

Penso que o servidor redistribuído teve seus motivos par pedir a redistribuição e, por isso, também chega disposto a trabalhar bem e colaborar com o setor (S2).

Por solucionar problemas de ordem pessoal do servidor, por consequência, oferece a ele melhores condições de vida e de trabalho, repercutindo no seu desempenho e no seu compromisso com a instituição (S3).

A chegada de um novo servidor, por vontade própria, traz consigo novas experiências, desejo de realizar um bom trabalho, colaborando com seus pares, impactando positivamente para desempenhar as funções que lhe forem atribuídas (S4).

Entendo que quando o servidor não está satisfeito no local aonde trabalha, isso acaba tendo um impacto direto no desempenho de suas atividades, na sua saúde, podendo gerar problemas como ansiedade e depressão (S5).

Um servidor satisfeito tende a refletir no bom desempenho de suas atribuições (S6).

É benéfico para a instituição, pois não fica com um servidor, cujo o rendimento tende a ser menor (S7).

A pessoa redistribuída tende a produzir mais por estar em local onde ela realmente gostaria (S8).

---

<sup>30</sup> Em resposta à pergunta: O seu interesse em ser redistribuído em algum momento divergiu do interesse da UFSJ? Como a questão foi tratada?



Servidores redistribuídos agregam o trabalho com bem-estar de morar em São João del-Rei, causando motivação maior para bem exercer suas funções (S10).

Ainda no que se refere à questão sobre o impacto das redistribuições na universidade, a questão da rotatividade de servidores apareceu de forma ambígua em duas respostas. Na primeira ela é tratada de forma positiva por permitir a atuação de pessoas com visões diferentes. E na segunda, é vista como um problema por promover a descontinuidade de determinados processos (S9).

Com relação a rotatividade dos cargos, isso também é positivo, inclusive isso é feito no setor privado, como nos bancos, por exemplo, que permite que pessoas com visão diferente possam passar pelo setor e atuar de forma diferente, as vezes abordando pontos que o outro não era capaz de ver, e vice-versa (S5).

Tirando por base o setor em que trabalho, penso que esta é uma situação que acarreta também aspectos negativos, como a alta rotatividade e a descontinuidade de determinados processos (S9).

Foi questionado aos servidores como eles ficaram sabendo da possibilidade de ser redistribuído(a) para a UFSJ? Caso eles tenham realizado permuta com outro(a) servidor(a), como eles ficaram sabendo do interesse dele(a) em realizar a permuta? Quais os meios interação utilizados por eles?

Quanto às conexões feitas para o trânsito de informações relativas às outras pessoas com interesses convergentes e dispostas a redistribuir, e também para tomar consciência da existência de cargos vagos disponíveis, a pesquisa apontou seis caminhos diferentes utilizados e que resultaram na concretização da redistribuição:

- Entre três servidores e seus conhecidos,
- entre três servidores e a PROGP,
- entre um servidor e o *site* portal da permuta,
- entre um servidor e as redes sociais eletrônicas,
- entre um servidor e a lista de aprovados no último concurso para técnicos administrativos da UFSJ
- entre um servidor e a vacância publicada no Diário Oficial da União.

Os caminhos e estratégias utilizadas são mais bem compreendidas e desdobradas aos se verificar as respostas dos servidores:

Fiquei sabendo pelos corredores que tinha uma pessoa da cidade da minha instituição trabalhando na UFSJ e que ela iria se casar e queria voltar para sua cidade. Surgiu uma oportunidade, e corri atrás para isso. O meio de interação foi o e-mail (S1).

Fiquei sabendo após entrar em contato com a instituição e com a servidora interessada. Soube da possibilidade após me cadastrar no site portal da permuta. Os meios de interação usados foram telefone e internet (S2).

Quando passei no concurso da minha instituição de origem no ano de 2007 minha esposa já era professora na UFSJ. Por este motivo, desde o primeiro momento a redistribuição era a solução para a definição de um local de trabalho único para os dois, fosse na minha cidade de origem, ou na UFSJ em São João de-Rei (S3).

Fiquei sabendo que um servidor do mesmo cargo havia solicitado pedido de aposentadoria. Fiz meu pedido formal junto à PROGP e comuniquei à minha instituição de origem meu desejo de ser redistribuído. O setor de RH informou que aceitaria o código de vaga oferecido pela UFSJ e dessa forma o processo transcorreu até a publicação no DOU (S4).

Através de um grupo de whatsapp para redistribuição (S5).

Acompanhei a lista de aprovados no concurso da UFSJ e fiz uma pesquisa na internet e redes sociais para descobrir a cidade de origem de cada um. A partir daí, iniciei os contatos até descobrir um interessado na permuta. Depois passamos a nos comunicar pelas redes sociais e telefone (S6).

Entrando em contato com a instituição e com amigos que tinham conhecimento de possíveis interessados em permuta. Os meios utilizados foram as redes sociais (*facebook*) (S7).

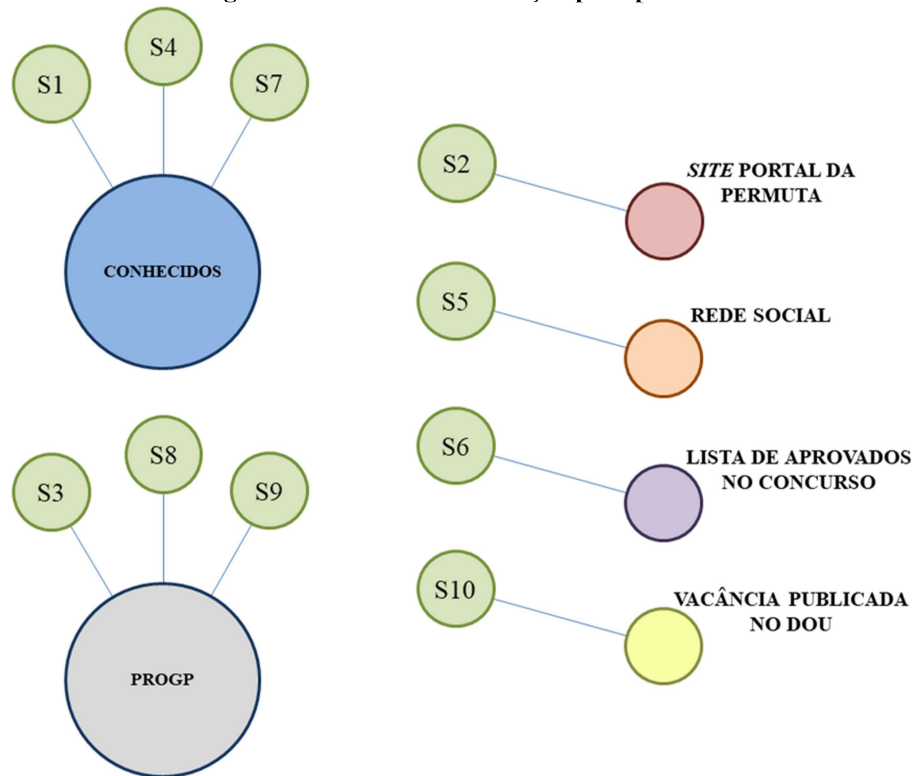
Há grupos de permuta nas redes sociais, no entanto, não localizei ninguém que quisesse ir para a minha instituição de origem. Por isso, comecei a verificar o quadro de equivalência de servidores disponíveis na página da PROGP e a acompanhar o diário oficial para verificar servidores estavam se aposentando, cuja vaga eu pudesse pleitear (S8).

Manifestei o interesse em ser redistribuída antes mesmo de tomar posse no órgão de origem e antes de se concretizar a oportunidade de redistribuição já havia entregado uma carta de interesse na UFSJ. Não fiz contato com a servidora que permutei, a decisão foi tomada por ambas as universidades (S9).

Fiquei sabendo da aposentadoria da servidora através do DOU (S10).

Para melhor visualizar o que foi supramencionado, foi elaborado o esquema, apresentado na Figura 10 a seguir, onde cada servidor foi identificado pela letra S seguida do número que lhe foi atribuído para o tratamento dos dados da pesquisa:

Figura 10 - Fluxo de informação para permuta



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Além dos caminhos supramencionados, que foram utilizados para se tomar conhecimento da possibilidade de redistribuição, é pertinente verificar os meios usados para estabelecer a conexão com o outro servidor, uma vez que este é um componente do fluxo de informação. Como quatro respondentes fizeram permuta com cargo vago, a estes só restava o contato direto com a PROGP, contudo, nenhum destes informou o meio interação utilizado. Os demais buscaram interagir com os servidores possíveis candidatos a permutarem com eles, e só depois de estabelecida esta conexão, e identificado que seus interesses eram convergentes, é que recorreram à PROGP. Os meios utilizados para a interação entre eles foram:

- um servidor informou que o meio utilizado para interagir com o outro interessado na permuta foi o *e-mail*,
- dois afirmaram que utilizaram a *internet*, porém sem especificar o *software* utilizado, e que também utilizaram o telefone,
- um dos participantes informou ter interagido através do aplicativo *whatsapp*,
- outro relatou ter utilizado o *facebook*,

- e, por fim, um dos participantes informou que em nenhum momento manteve contato com o outro servidor, sendo todo o processo tratado entre as instituições envolvidas.

É válido destacar que as informações acima corroboram o que foi mencionado no item 2.5.1 deste trabalho, que, além dos meios oficiais, acredita-se que as partes interessadas busquem soluções através de meios alternativos, esbarrando muitas vezes na informalidade do fluxo de informações. Apesar de estarem mais suscetíveis às distorções, não significa que não tenham seu peso, sobretudo ao iniciar os processos de movimentação de servidores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente estudo produziu elementos que resultaram da análise do aspecto formal, da percepção de um grupo de dez servidores, acerca da política de redistribuição de cargos Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) da Universidade Federal de São João del-Rei. Estes elementos envolveram variáveis como a avaliação da atuação da administração, critérios para aceitação de um candidato vindo de outra instituição, tipos de permutas possíveis, o interesse da administração e o interesse dos servidores, permuta entre cargos iguais e cargos diferentes, o impacto das redistribuições na universidade, e o fluxo de informações para a realização da permuta.

Conforme mostrado neste trabalho, um considerável rol de normas rege o tema redistribuição de servidores públicos, tanto no âmbito federal, quanto no institucional. Também foi demonstrado que a UFSJ disponibilizou em um só lugar, na página denominada manual do servidor, um compilado dos principais ordenamentos e orientações sobre o tema, derivados das referidas normas.

As respostas dadas por seis respondentes sugerem que as questões relativas à transparência no andamento dos processos são importantes na visão deles, uma vez que estes pontos não foram diretamente abordados no questionário, mas apareceram nas respostas da questão sobre como os participantes avaliam a atuação da UFSJ nos processos de redistribuição.

Conforme a percepção dos participantes da pesquisa, a realização de uma redistribuição desejada simboliza a satisfação de um interesse pessoal, resultando em melhores condições de vida e de trabalho, contribui positivamente na disposição e na motivação, refletindo no desempenho e compromisso do servidor com a instituição. Esta percepção dos servidores vai ao encontro do que foi apontado por MORGAN (2009) como “interesses extra muro”, e que este tende a refletir nos outros dois citados pelo referido autor como “interesses na tarefa” e “interesses na carreira”, aumentando a área de convergência entre eles, e que, desta forma, as redistribuições teriam um impacto positivo para as rotinas da universidade como um todo.

Embora as normas não sejam precisas quanto aos critérios de seleção a serem utilizados para a escolha dos candidatos a ocuparem as vagas disponíveis, elas são taxativas quanto à exigência de que as redistribuições ocorram quando for oferecida uma contrapartida por parte da outra instituição através de um cargo vago ou ocupado, salvo as exceções previstas em lei.

Por fim, ficou evidenciada a iniciativa dos servidores ao buscar, através de seus próprios meios, as vagas ociosas disponíveis, ou outros servidores para a realização da permuta. Busca esta motivada pelos dois fatores supracitados, ou seja, a necessidade de uma contrapartida, e a satisfação de interesse pessoal. Neste sentido, numa amostra dez servidores, seis caminhos diferentes resultaram na concretização da redistribuição. Além da área de gestão de pessoas, os participantes buscaram informações junto aos seus conhecidos, também através de consultas a sites e grupos de redes sociais especializados em permutas. Um servidor pesquisou a lista de aprovados no concurso da UFSJ, a procura de alguém que quisesse ir para sua instituição de origem. Por fim, um dos servidores se utilizou o meio formal do governo federal para a publicação de vacâncias, o Diário Oficial da União.

Diante das respostas dos participantes da pesquisa, acredita-se que os esforços da instituição objeto deste estudo em pontos relativos à transparência dos processos de redistribuição tendem a refletir diretamente na percepção que os servidores envolvidos nestes processos têm em relação a atuação da administração.

Os resultados também sugerem que, apesar da legislação respaldar legalmente o interesse da administração, as demandas individuais também devem ser consideradas, uma vez que estas teriam a capacidade de impactar positivamente nos interesses institucionais.

## 6 REFERÊNCIAS

BARROSO. Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3.ed., [s. l.]: Saraiva, 1999. E-Book.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 4 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1998.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Inep data. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/inep-data>> Acesso em 11 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Sinopses estatísticas da educação superior. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Lei Ordinária 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 9ª. ed., Brasília: Edições Câmara, 2018.

BRASIL. Lei Ordinária 8.270, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.

BRASIL. Lei Ordinária 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, v. 1, p. 41, 1 fev. 1999. Seção 1

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício-circular número 2, de 28 de abril de 2017. Brasília/DF, 28 abr. 17

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nota técnica 375, de 13 de setembro de 2011. Brasília/DF, 13 set. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ofício-circular número 7, de 17 de abril de 2000. Brasília/DF, 17 abr. 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 57, de 14 de abril de 2000. Disciplina os procedimentos relativos a redistribuição de cargos efetivos ocupados ou vagos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, no interesse da administração. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 17 abr. 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 79, de 18 de fevereiro de 2002. Disciplina os procedimentos relativos à redistribuição de cargos efetivos ocupados ou vagos do Ministério da Educação e das instituições federais de ensino a esse vinculadas, no interesse da Administração. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 18 fev. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transição de Governo 2018-2019: Informações Estratégicas**. Brasília, 2018.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <[http://dados.gov.br/dataset/servidores-executivo-federal-cargos-vagos/resource/2751ac58-77f4-4bee-853c-7f13ba9d7569?inner\\_span=True](http://dados.gov.br/dataset/servidores-executivo-federal-cargos-vagos/resource/2751ac58-77f4-4bee-853c-7f13ba9d7569?inner_span=True)> Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>> Acesso em 11 nov. 2019.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Brasília: Ed. 34, 1996.

CAIEIRO, Marina V. Gomes; CECCON, Luís F. Ribas. A Diferenciação do Princípio da Legalidade no que Tange ao Poder Público e ao Particular. **Conteúdo Político**. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-diferenciacao-do-principio-da-legalidade-no-%20que-tange-ao-poder-publico-e-ao-particular,26816.html?%20fbclid=IwAR081NlyXnyQ7HNNfjPj0pxQK\\_jHqLscOcddHvTV9Ko2XsD8vlobWuDf3Q](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-diferenciacao-do-principio-da-legalidade-no-%20que-tange-ao-poder-publico-e-ao-particular,26816.html?%20fbclid=IwAR081NlyXnyQ7HNNfjPj0pxQK_jHqLscOcddHvTV9Ko2XsD8vlobWuDf3Q)>. Acesso em: 19 maio 2019.

CERVO, Amado Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV Ebape, Set/Out. 2008.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco**. Recife: ESMAPE, v. 4. n. 9, jan/jun. 1999.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6. ed., São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOOGLEMAPS. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/dir///@-21.1352334,-44.2573681,15z>> Acesso em: 26 nov. 2019.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010

LANDIN, José F. Paes. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**. 25.ed., Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015.



MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: Reflexões Sobre a Burocracia Estatal**. Bahia: O&S, v. 13, no. 37, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução: Ailton Bomfim Brandão. 2a. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3a. ed. São Paulo: Cengage Learning. 2006. 428 p.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. Tradução: Cecília Whitaker Bergamini, 1. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Renato Ferreira; OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; SANTOS, Antônio Carlos dos. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cadernos Ebape.BR**, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV Ebape. v. 9. n. 4º., artigo 1, Dez. 2011.

OLIVEIRA, V. C. S. Modelos de administração pública. In: SANÁBIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, p. 09-34.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PICCOLO, Monica. **A Privatização Estruturada: O PND no Governo Collor (1990-1992)**. Bahia: Outros Tempos. vol. 10, no.16, 2013. p. 65-87.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **Políticas públicas e sociedade**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SOUZA, Karin M. Fernandes. Os desafios na gestão de um concurso público. **Cadernos FGV Projetos**. 25ª ed., Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Controle concentrado de constitucionalidade**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20561>> Acesso em: 26/10/2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL D FRONTEIRA SUL. UFFS. **Editais de Remoção e Redistribuição**. Disponível em: <[https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/gestao-de-pessoas/concursos-e-processos-seletivos/processos\\_de\\_remocao\\_interna](https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/gestao-de-pessoas/concursos-e-processos-seletivos/processos_de_remocao_interna)> Acesso em: 03 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. **Editais 2019**. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/progepe/editais-3/chamada-publica-redistribuicao/editais-2019/>> Acesso em: 03 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Manual do servidor**. Disponível em: <<https://ufsj.edu.br/manualserv/index.php>> Acesso em: 30 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Relatório de gestão exercício 2018**. São João del-Rei: Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento/UFSJ, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Regimento Geral**. São João del-Rei: Conselho Universitário, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ. Resolução nº 11, de 23 de março de 2009. Estabelece normas regulamentadoras do Sistema de Gestão de Desempenho dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de São João del-Re – UFSJ e dá outras providências. Conselho Universitário, São João del-Rei, 24 març. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ. Resolução nº 021, de 26 de setembro de 2005. Estabelece normas para redistribuição de docentes e técnicos administrativos da UFSJ para outras instituições e dá outras providências. Conselho Universitário, São João del-Rei, 28 set. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ. Resolução nº 25, de 24 de junho de 2013. Altera a Resolução/CONSU nº 021, de 26/09/2005, que estabelece normas para redistribuição de docentes e técnicos-administrativos da UFSJ para outras instituições e dá outras providências. Conselho Universitário, São João del-Rei, 27 jun. 20013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos: Técnico-administrativos ativos por nível e classificação**. Disponível em: <<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>> Acesso em: 24 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos: Técnico-administrativos por faixa etária e sexo/2019**. Disponível em: <

<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>> Acesso em: 24 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos:** Técnico-administrativos por intitulação/escolaridade 2019.

Disponível em: <

<https://sig.ufsj.edu.br/sigrh/public/home.jsf;jsessionid=71D3BD595E7646313E9AE975A94B975C.sig02inst1>> Acesso em: 24 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. **Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).** Disponível em: <[https://ufsj.edu.br/dplag/a\\_ufsj.php](https://ufsj.edu.br/dplag/a_ufsj.php)> Acesso em: 24 out. 2019

**7 ANEXO****Questionário utilizado na pesquisa**

## 1-SEXO

M

F

## 2-FAIXA ETÁRIA

- Entre 18 e 23 anos     Entre 41 e 50 anos  
 Entre 24 e 30 anos     Entre 51 e 60 anos  
 Entre 31 e 40 anos     Mais de 61 anos

## 3-ESCOLARIDADE

- Ensino Médio completo  
 Ensino Superior incompleto  
 Ensino Superior completo  
 Pós-Graduação Lato Sensu incompleta  
 Pós-Graduação Lato Sensu completa  
 Mestrado incompleto  
 Mestrado completo  
 Doutorado incompleto  
 Doutorado completo

## 4 – TEMPO QUE PERTENCE AO QUADRO DA UFSJ

- Até um ano  
 Entre 1 e 3 anos  
 Entre 3 e 5 anos  
 Mais de 5 anos

5 – EM QUAL INSTITUIÇÃO E CIDADE VOCÊ ESTAVA ANTES DE INGRESSAR NA UFSJ?

1 – Como você avalia atuação da administração da UFSJ no que se refere aos processos de redistribuição? Quais as facilidades ou dificuldades encontradas por você no transcorrer do processo?

2 – Em seu processo de redistribuição, em qual dos casos abaixo você se encaixa?

permuta quando a UFSJ cede um cargo ocupado (o servidor(a) deixa a UFSJ para trabalhar em outra instituição) e em contrapartida recebe um código de vaga ociosa.

permuta quando a UFSJ cede um código de vaga ociosa e em troca recebe um servidor(a) que estava em outra instituição.

permuta entre dois servidores, isto é, a UFSJ cede um servidor(a) e em contrapartida recebe outro(a).

Outro

2-1 Na sua percepção existe diferença no interesse da administração em relação às opções acima? Justifique sua resposta.

3 – O seu interesse em ser redistribuído em algum momento divergiu do interesse da UFSJ? Como a questão foi tratada?

4 – Caso você tenha realizado uma permuta, a mesma foi realizada entre dois cargos iguais ou entre cargos diferentes? Em algum momento você tentou realizar a permuta entre cargos diferentes? Como foi? Qual a sua percepção sobre como a instituição trata esta questão?

5 - Segundo a sua percepção, quais foram os critérios que a administração da UFSJ utilizou para aceitá-lo(a) em seu quadro? Houve alguma análise UFSJ quanto ao seu desempenho na outra IFE? Houve uma análise de seu perfil e as atribuições da função que você exerceria? Quais as suas considerações sobre a questão?

6 – Quais suas percepções relativas ao impacto das redistribuições para as rotinas da universidade como um todo. Na sua visão, como a administração encara isso?

7 – Como você ficou sabendo da possibilidade de ser redistribuído(a) para a UFSJ? Caso você tenha realizado permuta com outro servidor(a), como você ficou sabendo do interesse dele(a) em realizar a permuta? Quais os meios de interação utilizados por vocês?