**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**RELAÇÕES DE TRABALHO E PODER EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Victor Paulo Kloeckner Pires

Orientadora: Profa. Dra. Graziella Comini

SÃO PAULO – SP

2014

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Roberto Sbraggia
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Júnior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

VICTOR PAULO KLOECKNER PIRES

**RELAÇÕES DE TRABALHO E PODER EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientadora: Profa. Dra. Graziella Comini

Versão Original

SÃO PAULO

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Pires, Victor Paulo Kloeckner

Relações de trabalho e poder em universidades públicas: uma análise crítica / Victor Paulo Kloeckner Pires. – São Paulo, 2014. 276 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2014.

Orientador: Graziella Comini.

1. Servidor público 2. Estabilidade 3. trabalho 4. Proibições I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 352.3

À minha mãe (*In memorian*)

Mães são externas.

Agradeço à minha orientadora, profa. Dra. Graziella Comini, por sua imensa capacidade de doação e de compartilhamento dos seus conhecimentos.

Agradeço à profa. Dra. Cris Limongi-França, por me mostrar os caminhos a serem trilhados, iluminando-os.

Agradeço às queridas Eloísa Alessio, Fabiana Caseiro e Daniela Martins, trio indissociável, que sempre me receberam com um sorriso e que, em que pese a distância física que sobrevirá, quero-as amigas para sempre.

Agradeço à Márcia Farah, pela amizade incondicional.

Agradeço a todos aqueles que, em qualquer intensidade, contribuíram para fazer desta etapa uma das mais importantes da minha caminhada.

RELAÇÕES DE TRABALHO E PODER EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

RESUMO: O objetivo deste estudo está centrado na análise das relações de trabalho que se estabelecem em uma universidade pública em processo de implantação no que diz respeito a regras jurídicas e tácitas que impõem deveres e proibições ao comportamento das pessoas enquanto servidores públicos. Está alicerçado na premissa de que as pessoas, ao prestarem concurso público, estão mais propensas a satisfazer objetivos individuais de acomodação econômica e social, supostamente conferidos pela estabilidade, do que a atender a finalidade pública e coletiva da atividade estatal. O tema é abordado qualitativamente, e os dados coletados são provenientes de entrevistas semiestruturadas e dos diversos documentos legais envolvidos, que foram decodificados e descritos por meio da análise de conteúdo e de categorias. A hipótese deste estudo é que o ingresso no serviço público, mediante concurso, pressupõe a observação de uma série de regras que delimitam ações e comportamentos e que ao titular do cargo não é conferida a perenidade decorrente da vitaliciedade; logo, a ideia e perspectiva de acomodação no cargo público inexistem. A fim de testar essa hipótese, este estudo se baseia nos pressupostos da teoria burocrática, das relações de trabalho, da cultura, do poder e da administração pública de pessoal. Verificou-se, assim, que a permanência no cargo público decorre da continua submissão às regras de conduta, excluindo-se decisões baseadas em senso pessoal do que é ético e moral: como corolário à infração, a punição é imperativa. Os dados coletados permitem inferir, também, que a estabilidade, enquanto instituto jurídico vigente na relação de trabalho público, é confundida com prêmio ao esforço despendido para o ingresso na carreira pública e correlata permissividade aí vigente. Ao sobrevirem os resultados a partir dos dados coletados em Portugal, que experimenta nova modalidade de regulação da relação de trabalho, remetendo-a ao âmbito privatístico como forma de cortar-se custos da Administração Pública e elevar-se a eficiência, confrontou-se a realidade lá vigente com a situação local: o advento da Emenda Constitucional n. 19/98 abre caminho para que modificações profundas sejam introduzidas em um sistema que já apresenta sintomas de desgaste e ineficiência, permitindo a transposição de algumas atividades até então exclusivas do Estado à esfera privada das relações e que, neste caso em específico, permitem interferir diretamente na forma como, equivocadamente, a estabilidade é percebida. Os mecanismos legais, como aqui são desvelados, conduzem, de forma lógica e sequencial, à possibilidade de que se implementem modificações, aos moldes daquelas experimentadas por Portugal, que poderão resultar em maior efetividade e eficiência na prestação dos serviços públicos, modificando os comportamentos e as percepções acerca desta modalidade de trabalho e, em especial, daquelas relativas à estabilidade, ao mesmo tempo em que deverão ser hábeis a favorecer a melhor compreensão por parte do indivíduo da sua condição de ser servidor público, sublimando-a em face de qualquer outro interesse.

Palavras-chave: servidor público – estabilidade – trabalho.

LABOR RELATIONS AND POWER IN PUBLIC UNIVERSITIES: A CRITICAL ANALYSIS.

ABSTRACT: This study aims to analyze labor relations that are established in a public university during the process of implementation in relation to legal and tacit rules that impose duties and prohibitions to the behavior of people as public servants. This study is founded on the premise that people, when applying to a civil service exam, are more likely to meet individual goals of economic and social accommodation supposedly conferred by stability, than serve the public and collective purpose of the labor activity. The subject is discussed qualitatively, and the data are collected from semi-structured interviews and many legal documents involved, which were decoded and described by content analysis and categories. The hypothesis of this study is that entering the public service, by civil exam, must observe a number of rules that define actions and behaviors, besides there is no perennial guarantees arising from tenure to the worker; so, the idea and prospect of accommodation in public office are nonexistent. To verify this hypothesis, this study is based on the assumptions of bureaucratic theory, labor relations, culture, power and public personnel administration. It was verified that remaining in a public office arises from the continued submission to the rules of conduct, excluding decisions based on personal sense of what is ethical and moral: as a corollary to the offense, the punishment is imperative. The collected data allow inferring also that stability, as juridical rule in force in the relation of public office, is confused as a prize for the effort expended to get a job in the public career and its supposed permissibility. The results from the data collected in Portugal, country that experiences a new modality of regulation of labor relationship, referring it to the private framework as a way to cut costs in Public Administration and to raise the efficiency, confronted the current reality with our local situation: the advent of the Constitutional Amendment n. 19/98 opens the way for profound changes be introduced into a system that is already showing signs of wear and inefficiency, allowing the transposition of some activities until this moment exclusive of the State to the private sphere of relations and which, in this case in particular, could directly interfere in how mistakenly stability is perceived. Legal mechanisms, as revealed here, lead logically and sequentially to the possibility to implement modifications, as well as the molds experienced by Portugal, which may result in greater effectiveness and efficiency in the execution of public services, modifying the behaviors and perceptions about this modality of work and, in particular, those related to stability, at the same time to be able to promote a better understanding by the individuals of their condition of being a public servant, sublimating it in face of any other interest.

Keywords: public servant - stability - labor.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	03
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	04
LISTA DE QUADROS.....	05
1 INTRODUÇÃO.....	06
1.1 OS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	16
1.1.1 Objetivo geral.....	16
1.1.2 Objetivos específicos.....	17
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 O MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO.....	18
2.1.1 Burocracia e o Modelo Público de Administração.....	24
2.2 RELAÇÕES DE TRABALHO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL.....	27
2.2.1 As Relações de Trabalho: concepções e instâncias.....	30
2.3 CULTURA E PODER NAS ORGANIZAÇÕES: CONCEITOS E PREMISSAS.....	37
2.3.1 Os elementos da cultura.....	43
2.3.2 Cultura: processos de formação e de investigação.....	46
2.3.3 Cultura e processo de socialização.....	53
2.3.4 As premissas do poder nas organizações.....	59
2.3.5 Manifestações do poder.....	64
2.4 AS PESSOAS E O SERVIÇO PÚBLICO.....	67
2.4.1 O Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: os direitos e os deveres inerentes.....	71
2.4.2 As Penalidades às Infrações aos Deveres e às Proibições.....	74
2.4.3 Serviço Público: As percepções acerca da estabilidade, da vitaliciedade e da efetividade.....	77
2.4.4 As Implicações da Ética e da Moral no Comportamento das Pessoas.....	80
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	89
3.1 QUANTO À NATUREZA DO TEMA.....	89
3.2 QUANTO À ABORDAGEM DO TEMA.....	90
3.3 QUANTO À AMOSTRA.....	91
3.4 QUANTO À COLETA DE DADOS.....	93
3.5 QUANTO À ANÁLISE DOS DADOS.....	94
4 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA.....	97
4.1 O PROCESSO DE ADMISSÃO E SOCIALIZAÇÃO DE NOVOS MEMBROS.....	101
4.1.1 Servidores Públicos: o processo de admissão.....	101
4.1.2 Os Novos Membros: os procedimentos de acolhida.....	108
4.1.3 Os Seminários para Professores Ingressantes.....	115
4.2 AS PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE OS TEMAS ENVOLVIDOS NESTE ESTUDO.....	119
4.2.1 A Burocracia e o Modelo Organizacional Vigente no Serviço Público.....	123

4.2.2 As Manifestações do Poder.....	129
4.2.3 A Noção de Cultura Organizacional.....	132
4.2.4 O Estabelecimento da Relação de Trabalho.....	139
4.2.5 Serviço público: servidores e relacionamentos.....	145
4.2.6 Considerações Transicionais.....	150
4.3 DEVERES, PROIBIÇÕES E O PODER-DEVER DE PUNIR DO ESTADO.....	153
4.3.1 Serviço Público e Regime Disciplinar.....	158
4.3.2 Os Deveres do Servidor Público: análise das disposições legais.....	161
4.3.3 As Proibições do Servidor Público: análise das disposições legais.....	167
4.3.4 As Penalidades.....	174
4.3.4.1 Advertência.....	175
4.3.4.2 Suspensão.....	276
4.3.4.3 Demissão.....	177
4.4 IMPLICAÇÕES DOS DADOS COLETADOS ATRAVÉS DAS ENTREVISTAS E OS COMPORTAMENTOS FALTOSOS	185
4.5 INFRAÇÕES A DEVERES E OBRIGAÇÕES MAIS FREQUENTES NO SERVIÇO PÚBLICO NO CARGO DE DOCENTE.....	191
4.6 O ATUAL CENÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO EM PORTUGAL.....	196
4.6.1. Os deveres e as obrigações do trabalhador.....	203
4.6.2 As penas impostas ao trabalhador.....	205
4.6.2.1 Repreensão escrita.....	205
4.6.2.2 Multa.....	206
4.6.2.3 Suspensão.....	206
4.6.2.4 Demissão e despedimento por fato que possa ser imputado ao trabalhador.....	208
4.6.2.5 Demissão.....	209
4.6.1 Circunstâncias atenuantes especiais.....	210
4.6.2 Circunstâncias agravantes especiais.....	210
4.6.3 Outras considerações.....	211
4.6.4 A Universidade do Porto e as particularidades em termos de contratação docente.....	216
4.6.5 A estreita relação entre Portugal e Brasil: O Portugal de hoje é o Brasil de amanhã?.....	221
4.6.6 O novo regime no serviço público português e as conexões com o sistema brasileiro.....	224
4.6.7 O exemplo das novas práticas em gestão na Universidade do Porto.....	227
4.7 NOVAS DIRETRIZES E NOVAS PERSPECTIVAS NO SERVIÇO PÚBLICO: A VIABILIDADE DO MODELO PORTUGUÊS.....	229
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	240
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	253
6 ANEXOS.....	270
ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES.....	271
ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO.....	274
ANEXO C - CARTA DE CIÊNCIA SOBRE PROJETO DE PESQUISA.....	275
ANEXO D - DECLARAÇÃO DA ORIENTADORA.....	276

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – artigo

CGU – Controladoria Geral da União

COORDEP – Coordenadoria de Desenvolvimento Pedagógico

EC – Emenda Constitucional

EDTFP – Estatuto disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas

PAAPI – Projeto de Acolhida e Acompanhamento do Professor Ingressante

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDPD – Programa de Desenvolvimento Profissional Docente

PPP – Projeto Político-Pedagógico

RCTFP – Regime e Regulamento do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RJUSPU – Regime Jurídico Único do Servidor Público

SIADAP – Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Estruturação do Referencial Teórico.....	18
Ilustração 2 – Elementos da Cultura.....,	49
Ilustração 3 – Fases da Metodologia.....	89
Ilustração 4 – As penalidades aplicáveis (de acordo com o RJUSPU).....	184
Ilustração 5 – A relação de trabalho no serviço público em Portugal.....	216
Ilustração 6 – Modelo Privatístico de Administração de Pessoas no Serviço Público.....	237

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1 – Cultura: atributos conceituais.....	42
Quadro nº 2 – Elementos da Cultura.....	46
Quadro nº 3 – O Processo de Socialização.....	58
Quadro nº 4 – O Perfil dos Entrevistados.....	91
Quadro nº 5 – Síntese das percepções dos entrevistados acerca dos assuntos abordados.....	150
Quadro nº 6 – Indicadores sociais e econômicos.....	221

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública objetiva, como afirma Saldanha (2006), o bem comum da coletividade administrada, na medida em que a sociedade institui a gestão como meio de atingir o bem-estar social. Impõe-se, então, à gestão pública, a prática de atos voltados para o interesse público, sendo a política educacional em seus diversos níveis e modalidades de educação e ensino uma demanda permanente que fortalece a cidadania e permite a inserção, sem distinções ou discriminações, do indivíduo na sociedade.

Em paralelo a estas constatações, tem-se observado que as instituições públicas federais passaram a receber investimentos significativos em ensino, extensão e pesquisa, como forma de estimular uma maior aproximação da universidade com a sociedade. Estas instituições, por séculos, permaneceram encasteladas em seus muros, como órgãos fechados, na concepção de teóricos da administração e educação, como é o caso de Katz e Kahn (1980) e psicólogos organizacionais que, na medida em que enaltecem e salientam a importância dos sistemas abertos de gestão, contrapõem a erudição e o elitismo histórico da educação superior no Brasil que acaba por distanciar as camadas mais populares (BUARQUE, 1994). Em 2004, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e, em 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) passam a representar uma excelente oportunidade para que se possa reverter a realidade até então vigente no campo da educação superior.

É oportuno que se destaque, ainda, o papel que o Estado assume quando o que se tem em mente é a educação. Para Cretella Júnior (1988), os serviços prestados pelo Estado – públicos, por sua natureza – visam satisfazer as necessidades, atividades e demais interesses sociais, facilitados por seus meios de atuação, assim entendidos o conjunto orgânico de pessoas e bens impulsionados pelo Estado e, no caso específico da educação, através de pessoas jurídicas públicas criadas pelo Estado.

No Brasil, o ensino é uma das atividades inerentes ao Estado e encontra na Constituição Federal as diretrizes com que será oferecido, a expensas do Poder Público, em seus diferentes graus. É um serviço público porque, até então, submetido ao regime jurídico de Direito Público. Está inserto no campo de atuação da Administração Pública uma vez que assim se caracteriza o modo da prestação da atividade.

As novidades trazidas pela Emenda Constitucional n. 19, possibilitaram, a partir de 1998, a introdução de diversas premissas tendentes a flexibilizar, em parte, as atividades ínsitas ao Estado, na medida em que definiram aquelas que farão parte do núcleo duro da Administração e que compõem as atividades originárias e, as demais, as secundárias, que podem ser transferida a esfera privatística (mas a expensas do Estado). A Emenda como instrumento jurídico hábil a modificar preceitos constitucionais pode ser considerada a mola propulsora para a modernização das atividades públicas em um cenário que clama pela eficiência aos moldes do que diversos países vêm levando a efeito nos últimos anos.

O ensino superior em uma universidade pública, tal qual os demais órgãos geridos pelo Estado, objetiva o oferecimento do melhor serviço possível. Este serviço – o ensino – integra o rol dos que estão sob a incumbência da Administração Pública, em função da fonte produtora e não do produto fornecido que, em si e por si, não é nem serviço privado e nem serviço público, mas apenas atividade, prestação, desempenho (CRETELLA JÚNIOR, 1988).

Na concepção de Drucker (2006), o que se vê nas organizações públicas, haja vista a sistemática de gestão amparada pelos preceitos trazidos da Teoria da Burocracia acaba por representar uma definição clara de uma concepção apropriada, de um conteúdo adequado e uma estrutura adequada ao poder de mando e a consecução de atividades baseadas na impessoalidade e na legalidade dos processos, uma vez que universidades públicas a padronização de ações que estão baseadas, em sua essência, em preceitos contidos em expressiva coleção de normas legais.

Como tem apontado Fisher (1987), em qualquer relação de trabalho firmada no Brasil, o Estado é quem assume o papel de regulador (e mediador) desta. Como existem direitos e deveres a ambos (empregado e empregador) o Estado é que media a relação entre eles estabelecida, utilizando-se, se for o caso, da sua força coercitiva para que as prerrogativas contratuais sejam, efetivamente, observadas. Há uma quantidade de regras cuja fonte é estatal e que incide diretamente na relação (contratual) estabelecida que, na medida em que contemplam direitos e garantias, em contrapartida fixam deveres e proibições a serem observados pelo indivíduo e um sistema de repreensão às eventuais infrações. Ao mesmo tempo, dada a natureza obrigacional da relação assumida entre o

tomador e aquele que dispõe a este a sua força de trabalho, é preciso que se torne expressa e perceptível esta normatização (que acaba por refletir na cultura da organização) formando, assim, aquilo que a autora denominou de dimensão política da questão do trabalho.

O rol de deveres e proibições impostos ao servidor público, entretanto, é bastante extenso e complexo, sujeitando as pessoas que a ele infringirem as penalidades correspondentes àqueles que se submeteram a esta modalidade de serviço. Fisher (1987) refere-se a estas como instrumentos das políticas de administração de recursos humanos e servem para controlar, autoritária e coercitivamente, o trabalhador.

O porquê de buscar-se conhecer um pouco mais das implicações advindas das relações de trabalho que se estabelecem no âmbito das organizações criadas pelo Estado, assim como a superveniência dos pressupostos da cultura que permeará o ambiente de trabalho e a necessidade de observarem-se deveres e proibições que são impostos pelo sistema normativo e a consequente punição em caso de transgressão são as premissas iniciais deste estudo. Certo é que, ao criarem-se instituições públicas- e, no campo das universidades, isto resta claro a partir de iniciativas como o PROUNI e REUNI –, indivíduos deverão ser alocados para que se leve a efeito as atividades que as justificam. Entretanto, o que se tem observado é que, cada vez mais, os indivíduos têm buscado nas carreiras públicas, através da ocupação de um cargo, a suposta estabilidade que lhes permitiria, segundo suas visões, perenidade em termos econômicos e sociais, premissa, ao que parece dicotômica, em relação ao que se entende pelo termo servidor público e em contraposição a situação do mercado privado de mão-de-obra que exige cada vez mais qualificação, proatividade e acirrada concorrência para as vagas postas à disposição e em uma relação de trabalho que embora, a princípio, seja marcada pela indeterminação do prazo, não assegura ao ocupante do emprego, a sua permanência. Embora não seja possível afirmar-se que todas as pessoas que passam a dedicar-se, profissionalmente, ao serviço público, acomodam-se ante a perspectiva da estabilidade, tal hipótese ainda é recorrente no imaginário popular e a realidade, como se pretende desvendar, talvez não conduza a esta condição (confundida, muitas vezes, com vitaliciedade).

Neste trabalho, o foco da discussão centrar-se-á nos efeitos e consequências dos preceitos contidos na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União (o RJUSPU) –, e aos demais ordenamentos jurídicos a ela intersectados, considerando-se que esta legislação, em específico, trata do regime legal que norteará as atividades – principalmente no que diz respeito às proibições e deveres – daqueles que resolveram dispor ao Estado e, por decorrência, à sociedade, a sua força de trabalho. É também conhecido como Estatuto do Funcionário Público e, portanto, circunscrito aos servidores estatutários (assim denominados por terem sua atividade regida pelo Estatuto). Em geral, são servidores que atuam na Administração direta, autárquica e fundacional pública e, segundo Gasparini (2012), mediante um vínculo de natureza institucional que lhes permite prestar trabalho de natureza profissional e em cargo perene (e esta perenidade é do cargo e não da pessoa que o ocupa).

Sabe-se que o ingresso nesta modalidade de organização dá-se através de concurso público e, em tese, esta forma de seleção sugere um “emprego” vitalício, congregando, na sequência, um número expressivo de indivíduos com diferenças/diversidades significativas em termos pessoais que estabelecerão relações de trabalho. Além do vínculo jurídico subjacente ao concurso público, forma-se, também, um contrato social e um contrato psicológico, tácitos, entre o indivíduo e a organização na qual passará a trabalhar (OLIVEIRA, 2009) e que lhe exigirá comprometimento com os objetivos públicos perseguidos e, que, talvez, nem sempre, sejam compatíveis com seus objetivos individuais.

Paradoxalmente, e como forma de explicar este mecanismo de ação, Agostinho (2003) destaca que, embora os indivíduos tenham seu comportamento guiado por regras, estes não obedecem a ordens externas, nem seguem um projeto prévio, uma vez que suas ações são orientadas por seu próprio julgamento a respeito das condições que o cercam, mesmo que estas acabem por ser contraditórias com aquelas que, legitimamente, deveriam observar.

Aqueles que entram para o serviço público parecem não possuir a exata noção e a compressão da nova realidade que voluntariamente estão se inserindo. A difusão – obviamente, equivocada – de que *passar* em um concurso significa estabilidade (em

acepção ampla) para toda a vida, tem norteado o comportamento das pessoas em busca de oportunidades em cargos públicos, uma vez que estes poderiam ganhar relevância por apontarem perspectivas sócio profissionais de segurança, se considerada a volatilidade, em termos de exigências, do mercado privado de trabalho.

Diferentemente das práticas que norteiam a gestão das organizações privadas, o Estado tratou de estabelecer um conjunto de regras bastante rigoroso (soma-se, a isso, o fato de o sistema jurídico brasileiro ser constituído exclusivamente por normas de comando obrigatório), excluindo a consensualidade, a permissividade e a discricionariedade nas relações de trabalho que se estabelecem no âmbito público.

A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) – palco deste estudo – é uma universidade recentemente criada, através de lei. Sua estrutura, no momento, encontra-se em formação e nem todos os cargos previstos foram até então ocupados. Na instância em que se encontra já se delineiam as práticas que envolvem as relações de trabalho, assim como os pressupostos da cultura que permeia o ambiente organizacional. Como nova organização, é natural que pessoas que passam a prover seus cargos, estejam em seus primeiros empregos e que, a partir daí, estabeleçam suas primeiras relações profissionais. De qualquer forma, é inegável que o ambiente de trabalho e as relações que aí vão se estabelecer são extremamente novas e desprovidas de precedentes, o que, pelo menos em tese, pode se constituir em um laboratório de implementação de novas políticas de gestão.

Embora a uma infração corresponda uma punição – e esta ação é obrigatória – nem sempre este nexo de causalidade é materializado, seja porque àquele contra que foi perpetrado o ilícito preferiu não agir, seja porque o superior hierárquico tenha condescendido. A vista disso, o Tribunal de Contas da União, através de sua Controladoria Geral (CGU), tem empreendido esforços dentro da sua finalidade (justamente o controle não só de todo o aparato estatal, como também do comportamento dos indivíduos que ocupam os seus cargos), passando a monitorar, mais de perto, as práticas levadas a efeito em todas as esferas da atuação pública e com especial destaque ao andamento dos processos administrativos que envolvem infrações ao código de comportamentos. A preocupação é tanta, que a Portaria nº 2.546, de 27 de dezembro de 2010 acabou por tornar obrigatória a prestação de contas de todos os

procedimentos administrativos disciplinares instaurados em todos os órgãos do Estado, anualmente e, ainda assim, é possível que a instituição, mesmo tendo prestado contas, venha a ser auditada.

A era “Lula”, iniciada no ano de 2003, deu maior amplitude ao princípio da Publicidade (ínsito ao Direito Administrativo) e, desde então, tem-se notado uma preocupação em dar maior transparência aos atos emanados do poder público. A Lei n. 12.527/11 representa o ápice ao determinar a transparência de todos os atos públicos.

A partir da monitoração mais efetiva da CGU, o número de indivíduos banidos (contra suas vontades) do serviço público, conforme o Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da Administração Pública federal (CGU, 2014), só tem aumentado: se considerado aquele ano e 2011, o aumento de demissões foi de 113,64%.

O que se vê, a partir destas constatações, é que o tema no Brasil passa a ganhar um novo contorno com a vigência da Portaria nº 2.546/10: em 2009, 433 pessoas foram demitidas do serviço público; em 2010, 518; e em 2011, 533. Respectivamente, estas demissões representaram uma progressão de 16,40%, 19,63% e 2,90% em relação ao ano anterior e o ano-base 2008. Em 2012, 506 servidores foram demitidos e, em 2013, 528 (-5,7% e 4,35%). O Ministério da Educação, em números, é o Terceiro colocado em número de servidores demitidos, antecedido pelo Ministério da Justiça e Pelo Ministério da Previdência Social, respectivamente.

No atual panorama político nacional, estas marcas passam a ser históricas e certamente caracterizam o atual governo da presidente Dilma Roussef com a austeridade que se tem verificado em todas as esferas de atuação pública. No período compreendido entre janeiro e maio, 221 servidores foram demitidos e a média nos três anos de governo da presidente foram de 522 demissões por ano. Para a CGU, o crescimento do número de processos administrativos se dá em função da intensificação dos mecanismos de controle adotados pela Controladoria que permitem a maior integração dos dados de cada instituição. Na medida em que estes dados provenientes das conclusões de processos administrativos se difundem, é possível que os servidores venham a incutir os valores e deveres de suas funções (REIS, 2014).

O gráfico abaixo serve para ilustrar a situação:

Gráfico 01: Evolução dos Processos Administrativos Disciplinares que resultaram demissão (ano base 2008)
Fonte: TCU – CGU, 2004.

Uma vez demitidas, os nomes destas pessoas passarão a integrar um cadastro geral e, dependendo do motivo pelo qual foram dispensadas, não mais voltarão a compor o quadro de servidores da União. Em que pese tal realidade, no caso da UNIPAMPA, os conflitos entre objetivos individuais e os institucionais e que se materializam através de ações ilícitas, já somam, no momento presente, dezenove procedimentos administrativos (que resultaram – ou vão resultar – em advertência, suspensão ou demissão).

O processo de admissão ao serviço público em muito difere daquele convencionalmente estipulado às organizações privadas. A medição do conhecimento nas etapas concursais, por certo, não afere todas as características do indivíduo, principalmente aquelas relacionadas ao perfil psicológico e padrões esperáveis de comportamento. Não é demais lembrar que, sob este prisma, a responsabilidade social das organizações e o comportamento ético dos indivíduos estão entre as tendências mais importantes que influenciam a teoria e a prática da administração no início do terceiro milênio (ROBBINS, 2005). Então, é necessário contemporizar no que diz respeito ao confronto do interesse pessoal versus objetivos organizacionais do Estado (ARAÚJO, 2004), e isso se torna possível quando as ações éticas são consistentes não apenas com as metas da organização, como também às dos indivíduos.

Com os efeitos advindos da globalização e que afetam diretamente o campo da economia, os serviços públicos ganham também o seu espaço de relevância na medida em que os Estados passam a experimentar novas modalidades de pactuação com os indivíduos e dando novos contornos e roupagem as já desgastadas formas de regulação das relações de trabalho público até então vigentes, que passam a ser vistas como incompatíveis com as exigências da contemporaneidade. As motivações para estes avanços passam pela economia e diminuição de custos nas despesas provenientes da folha de pessoal e estendem-se até a necessidade de obter-se maior eficiência na prestação do serviço público, tornando-os mais ágeis e competitivos, aos moldes do que ocorre na iniciativa privada. A partir desta realidade, e como forma de explorar e dar os contornos da modernidade no assunto aqui tratado é que se buscou conhecer a realidade dos outros países no que diz respeito a estas novas formas de regulação desta modalidade de relação de trabalho, até porque o Brasil está incluído entre os poucos países que ainda adotam a prática de diferenciação quanto aos regimes de trabalho na esfera privada e na pública.

Por razões eminentemente práticas e derivadas das relações atávicas que permeiam a história, a cultura, o idioma, a forma como o Estado e a sociedade se organizam, a forma como as relações entre as pessoas (e entre estas e o Estado) se estabelecem sob o ponto de vista do direito, a escolha recaiu sobre Portugal, país que experimenta profundas e radicais mudanças no vínculo entre o indivíduo e o Estado, alavancados pela atual situação econômica vigente em toda a Europa e com reflexos mais contundentes nesse país, que necessitava cortar despesas em face ao seu endividamento externo. Tendo como pano de fundo esta realidade, tornou-se imperioso que se reestruturassem as políticas de gestão de pessoal vigentes, implementando-se ferramentas que tendem não só a reduzir custos, como também modernizar e tornar mais eficiente o fornecimento destes serviços. Este estudo conta, também, os dados obtidos através das análises pertinentes que são comparados com o atual sistema aqui vigente e que, ao final, conduz a importantes reflexões e conclusões. Para que esta experiência pudesse se concretizar, a Comissão de Cooperação Internacional da FEA/USP proporcionou os trâmites necessários ao intercâmbio de conhecimentos com a coleta de dados *in locu*.

No contexto desta pesquisa, os pressupostos inerentes à gestão, em seus múltiplos aspectos, como é o caso do modelo burocrático de administração, a relações de trabalho, da cultura, das práticas de gestão de pessoal (inseridas aí as regras de comportamento esperado) e da necessidade de seguirem-se procedimentos padronizados e regras específicas de condutas, faz-se necessário e deverão funcionar como mola propulsora ao estudo do perfil dos indivíduos que escolheram este modelo organizacional para despenderem suas forças de trabalho.

A problemática aqui envolvida poderia ser sintetizada da seguinte forma: Qual é a percepção das pessoas que, através de concurso público, adquirem presumida estabilidade pessoal e profissional, no que diz respeito as suas proibições e deveres a serem observados nas relações de trabalho que são levadas a efeito nas organizações públicas onde despendem/despenderão seus trabalhos?

Assim, e sobremaneira, este estudo tem como finalidade delinear os pressupostos que devem auxiliar a constituição do estar/ser servidor público e as consequentes inter-relações entre cultura, poder e gestão, sublimando o caráter e a destinação pública de suas atividades e, para tanto, partiu-se do pressuposto que, não obstante os comportamentos das pessoas serem guiados por regras previamente definidas, é possível que estas prefiram não obedecer a normas externas e decidam agir pelos seus próprios julgamentos da realidade que as cercam, mesmo que, a princípio, estes julgamentos sejam contraditórios e incompatíveis com àquelas que, legitimamente, deveriam observar. Neste diapasão, é possível que as pessoas acabem por distorcer os reais significados do que é eticamente aceitável em termos de comportamento e fragilizarem a noção sobre o poder legalmente instituído.

O tema sobre o qual este estudo se assenta – o serviço público – está indissociavelmente ligado às expectativas de vitaliciedade e estabilidade de emprego, motivando as pessoas a buscá-las através da aprovação em concurso público e, então, usufruir destas prerrogativas. A ideia de perenidade e perpetuação no “emprego” pode conduzir a uma distorção nos significados de poder e ética em face da esperada impunidade.

Ao estabelecerem-se os nortes do estudo, é preciso, então, que se descrevam os pressupostos básicos da teoria burocrática relacionados com o funcionamento das

organizações públicas, uma vez que este é o modelo de administração adotado pela maior parte dos países para o funcionamento do aparato administrativo do Estado que, em sua essência, prima pela normatização de suas atividades. Contemplou-se, também, o processo de formação de cultura em um contexto de incipiência organizacional, como é o caso da universidade aqui focalizada.

Na sequência, contextualizou-se o indivíduo, o ator organizacional que aqui assume a condição de servidor público que, por força da aprovação em um concurso e posterior posse, o que o legitima a inserir-se em uma relação de trabalho fortemente caracterizada pela normatização estatal que (particularmente, neste caso) estipula taxativamente as proibições e os deveres que dele se esperarão enquanto perdurar a relação consensualmente formada.

A análise do atual momento do serviço público vigente em Portugal, fruto da prolongada crise econômica que assola aquele país, foi utilizada como forma de dar lastro as conclusões que se estabelecem, especialmente por considerar-se que a sistemática até então adotada no Brasil nada mais é do que uma continuidade do sistema vigente no país luso e que, pelas contingências, é rompido a partir de 2008, ano em que passam a vigor as novas formas de relações públicas de trabalho subordinado.

Por fim, através da análise dos dados resultantes, dos documentos pertinentes e do referencial que se intersectam com o tema tratado, estabelecem-se as premissas necessárias e tendentes a interferir nas variáveis envolvidas, quais sejam as relações de trabalho, os pressupostos da cultura e do poder, a observância as regras de comportamento, como forma de assegurar a percepção das pessoas, enquanto servidoras públicas, da finalidade pública/social dos seus labores, permitindo/viabilizando a convergência dos valores individuais e institucionais.

Para melhor compreensão da temática aqui tratada, o estudo foi dividido em quatro partes, como forma de organizá-lo e melhor compreendê-lo.

A primeira parte, como já se viu, tratou da introdução, que justifica a importância do estudo, pelos objetivos do mesmo e pela formulação do problema de pesquisa.

A segunda parte, que lastreia as demais, é composta pela fundamentação teórica das variáveis envolvidas, na seguinte ordem: (1) os pressupostos do modelo burocrático de organização, (2) as relações de trabalho no ambiente organizacional; (3) a cultura e o poder nas organizações; e (4) pessoas e serviço público.

A terceira parte é destinada às circunstâncias metodológicas requeridas pela pesquisa.

A quarta parte apresenta, inicialmente, a instituição que serviu de pano de fundo a este estudo, descrevendo-a em seus múltiplos aspectos e que envolvem finalidade, missão, estrutura e composição jurídica. Para que se desse um encadeamento lógico aos temas tratados, a seguir, analisaram-se as políticas de socialização de novos membros, aos moldes concebidos pela instituição e, na sequência, através das entrevistas e das respostas formuladas aos questionamentos, coletaram-se os dados referentes à percepção dos atores envolvidos (enquanto servidores públicos) sobre os temas envolvidos. Ainda nesta seção, apresentam a Universidade do Porto e a decodificação dos dados e documentos lá coletados e, a partir daí, tecem-se as considerações pertinentes como um paralelo em termos de convergência com a realidade local brasileira, bem como, ao final de cada seção, são formuladas conclusões parciais sobre o tema em foco.

A última parte é destinada a formulação das discussões, formulações de perspectivas e conclusões, seguidas da apresentação das considerações finais.

A vista do que é aqui exposto, passa-se a formulação dos objetivos.

1.1 OS OBJETIVOS DA PESQUISA

1.1.1 Objetivo geral

Analisar as relações de trabalho que se estabelecem em uma universidade pública em processo de implantação no que diz respeito a regras jurídicas e tácitas que impõem deveres e proibições ao comportamento das pessoas enquanto servidoras públicas.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) descrever os pressupostos básicos da teoria burocrática relacionados com o funcionamento das organizações públicas, contemplando o processo de formação de cultura em um contexto de incipiência organizacional;
- b) contextualizar o indivíduo como ator organizacional em um ambiente permeado pelas relações de trabalho e onde prevalece a normatização estatal, bem como descrever as proibições e os deveres decorrentes das imposições legais;
- c) analisar o sistema de admissão de pessoal para cargos públicos vigentes em Portugal e, se possível, comparando-o com o levado a efeito no caso local;
- d) intervir, a partir da análise dos documentos e dos dados coletados, na realidade subjacente à relação de trabalho entre indivíduo e Estado, como forma de obter-se a necessária convergência das suas percepções aos deveres e proibições que se submetem, enquanto servidoras públicas para que atinja a finalidade pública/social dos seus trabalhos.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Através da fundamentação teórica despendida, buscou-se através dos fundamentos norteadores da teoria da burocracia, das relações que se estabelecem no ambiente de trabalho, da cultura organizacional, da Administração Pública e suas implicações na gestão de seu pessoal, do poder e das suas interfaces que se intersectam com a temática aqui envolvida. A partir de uma determinada realidade e da possibilidade (ou não) de nela interferir-se ou mesmo modificá-la, é que a problemática aqui envolvida pode ser sintetizada da seguinte forma: Qual é a percepção das pessoas que, através de concurso público, adquirem presumida estabilidade pessoal e profissional, no que diz respeito aos seus deveres e suas proibições a serem observados nas relações de trabalho que são levadas a efeito nas organizações públicas onde despendem/despenderão seus trabalhos?

2REFERENCIAL TEÓRICO

É por intermédio da construção do conhecimento e da sua difusão à sociedade que o desenvolvimento aflora e rompe com estágios de estagnação, seja econômica, cultural, educacional ou social. Este é, em última análise, o papel de uma instituição pública federal. Assim, no atual Governo, a educação superior tem ocupado um espaço no ambiente social bastante expressivo e o que se tem visto é ampliação dos níveis de matrículas, de pesquisa, de extensão e de contribuição para o desenvolvimento socioeconômico em áreas que enfrentam dificuldades.

A partir destas premissas, o referencial teórico que lastreará este estudo abordará os pressupostos das relações de trabalho, a cultura organizacional, as pessoas e o serviço público e, por fim, as premissas que norteiam não só o poder, como também a prerrogativa do Estado em estabelecer punições aos comportamentos que se mostram destoantes às normas que impõem deveres e proibições aos que a ele dispuseram suas forças de trabalho.

Esquemáticamente, a ordem proposta é a que segue.

Ilustração 1: Estruturação do Referencial Teórico

Ilustração 1: estrutura do referencial teórico

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

2.10 MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO

Em uma perspectiva eminentemente clássica, uma organização é a estrutura de relacionamentos, poder, objetivos, papéis, atividades, comunicações e outros fatores que coexistem quando pessoas se propõem a trabalhar juntas (SILVA, 2008).

Os modelos formais de organização – como é o caso do burocrático – assumem papel relevante na sociedade na medida em que são inúmeros os autores que se dedicam a estudá-la. Weber (1964) em muito contribuiu para dar a organização burocrática os contornos que atualmente esta assume. Racional ao extremo, a proposição Weberiana encontra seu lastro na ideia de que é possível conceber-se estruturas organizacionais com o propósito de eliminar a variabilidade nos resultados onde os indivíduos que compõem a organização possuísem varias habilidades, experiências e objetivos, uma vez que o modelo é intencionalmente criado para ser racional e eficiente e, para isso, baseia-se na lógica, na ordem e na autoridade legitimamente constituída.

Ademais, Weber (1964) acreditava que o modelo era, entre as formas até então existentes de administração, a mais eficiente uma vez que se solidificava em uma base hierárquica que era facilmente aceita e não estava sujeita aos caprichos individuais das pessoas.

Na concepção de Leite & Albuquerque (2009), a mola propulsora do surgimento da teoria da burocracia foi exatamente o fato de não existir, até então, uma teoria sólida e ampla sobre as organizações e que desse ao administrador as orientações necessárias para as atitudes e comportamentos a serem observados. Desta forma, a teoria enfatizou os processos, as normas e os regulamentos e, com isso, a ideia de que as estruturas de autoridade são capazes de conduzir as atividades organizacionais.

A burocracia significa um modelo de organização relativamente formal e impessoal (KWASNICKA, 2006). A ênfase deste modelo encontra-se no profissionalismo, posto que as organizações só funcionam eficientemente se providas de pessoas competentes e especializadas. Embora não seja um modelo, por certo, aplicável a todos os tipos de organizações, a burocracia, nos dias de hoje, ainda pode ser um modelo organizacional eficiente.

Burocracia é uma forma específica de organização com alto grau de divisão do trabalho, regras rigorosas, relação de autoridade e responsabilidade bem claras, atitude impessoal com os subordinados, emprego e promoção baseado no mérito e emprego vitalício (MEGGINSON *et al.*, 1998).

Oliveira (2009) enfatiza que, neste modelo, as atividades normais e que fazem parte dos próprios propósitos da organização, se encontram distribuídas de maneira estável e sob a forma de deveres formais. A organização dos cargos obedece a padrões hierárquicos e os papéis que serão desempenhados, fazendo com que cada cargo esteja sob o controle e supervisão de outro imediatamente superior e o exercício destes papéis pressupõem prévio ajuste normativo.

Para Robbins (2005), a burocracia pressupõe uma estrutura caracterizada por tarefas que são padronizadas, devidamente previstas em regras e regulamentos formalizados. Nela, a autoridade é centralizada, as margens de controle são estreitas e o processo de tomada de decisões segue a cadeia de comando.

Baseada em leis, regras e normas, este modelo organizacional se assenta na presunção de que as pessoas aceitam as imposições daí decorrentes por acreditarem que elas representam a racionalidade e que são construídas em função dos seus próprios interesses. A obediência, então, é corolário explícito e implícito (neste caso, ressaltam-se os corolários pertinentes à cultura) neste conjunto de regras que passam a nortear os comportamentos no âmbito organizacional e, eventualmente, fora dele. Na verdade, ao julgá-las legítimas, as pessoas acabam por incorporá-las na cultura vigente e, por isso, agem em conformidade com o que delas se esperam.

Como a quantidade de regras e procedimentos é extremamente grande neste modelo (ROBBINS, 2005), não se verifica a liberdade administrativa no contexto organizacional que acaba por ficar restrita aos limites impostos pelo próprio modelo.

Estas regras servem tanto para conduzir os esforços em busca dos objetivos da organização, como também para delimitar as ações dos indivíduos (que formam os grupos secundários) nas práticas e nas relações estabelecidas no âmbito organizacional (MAXIMIANO, 2007). Neste sentido, o Estado é um exemplo característico de modelo organizacional fundamentado, em sua essência, em normas e que delimitam as ações de seus agentes.

Neste contexto, as organizações formais baseiam-se num claro e explícito ordenamento que acabam por vincular as pessoas, atribuindo-lhes direitos e obrigações recíprocas. A

formalidade (MAXIMIANO, 2007) decorre do próprio conjunto de regras que acabam por estipular as formas pelas quais tanto os direitos quanto os deveres das pessoas são explicitados como forma de ajustar seus comportamentos, ditando, de forma lógica, o que é e o que não é aceitável. Neste modelo organizacional estas regras sempre serão formais e explicitamente divulgadas e, assim, por todos deverão ser obedecidos, o que justifica o princípio da igualdade: todos são iguais perante estas normas.

Kwasnicka (2006) diz que o modelo burocrático de organização rege-se por normas previamente escritas e que norteiam todos os atos e as decisões administrativas. Como estas regras situam-se além das pessoas que ocupam os cargos, viabiliza-se a manutenção da continuidade do trabalho. A divisão do trabalho está baseada no grau hierárquico de cada cargo, o poder e responsabilidade, as atribuições e condições necessárias. Ao analisar o modelo burocrático, este autor enfatiza que os seus pressupostos são largamente utilizados nas organizações atuais: o princípio da autoridade pode ser traduzido pela prerrogativa que tem o indivíduo de premiar ou punir outros indivíduos dentro de um mesmo sistema social; o princípio do poder que, em um primeiro momento poderia ser confundido com autoridade, deve ser separado e distinguido, uma vez que é necessário entender-se que pode haver poder sem que haja, necessariamente, autoridade.

Em sua concepção original, a burocracia (WEBER, 1964) tem como características principais:

- a divisão do trabalho (qualquer pessoa, em qualquer tipo de organização, pode executar tarefas especializadas e o trabalho humano, desta forma, é intercambiável);
- hierarquia de autoridade (posicionadas em uma estrutura, as pessoas possuem responsabilidade e deveres específicos);
- racionalidade (as pessoas são selecionadas com base em sua qualificação técnica e as promoções são baseadas na meritocracia);
- regras e padrões (decisões pressupõem regras, disciplina e controles);

- compromisso profissional (a pessoa recebe o salário e não é a proprietária da organização: todo o trabalho é direcionado a eficiência e as pessoas são controladas nesse sentido);
- registros escritos (todas as atividades são exaustivamente detalhadas por escrito);
- impessoalidade (regras são aplicadas indistintamente. As pessoas ocupam os cargos dentro da estrutura formalmente constituída e alguns destes cargos são revestidos de autoridade. Entretanto, a autoridade é do cargo e nunca do ocupante).

A evolução desta abordagem, como aponta Araújo (2004), passa a entender a organização formal e a informal como um todo que atua de forma fechada e na trajetória contemporânea das empresas como parte de um sistema social.

Wagner III & Hollenbeck (2003) têm afirmado que a Burocracia está assentada nos mecanismos básicos da coordenação e é uma opção para enfatizar e criar uma organização moldada na burocracia de Weber. Assim, a coordenação é um processo através do qual as ações dos indivíduos são integradas, como forma de obter-se o resultado que se deseja. O ajuste mútuo, a supervisão direta e a padronização são os mecanismos essenciais da coordenação e são responsáveis pelo amalgamento dos mecanismos básicos de coordenação.

Desta forma,

- o ajuste mútuo corresponde à coordenação que é realizada através de processos de comunicação interpessoal. Baseia-se na troca de informações entre as pessoas sobre o modo que um determinado trabalho deve ser realizado e quem deve realizá-lo;
- a supervisão direta relaciona-se com o fato de que uma determinada pessoa é responsável pelo trabalho de um grupo de indivíduos. Este possui a autoridade necessária para determinar quais as tarefas que precisam ser realizadas, por quem e como elas estarão inter-relacionadas com os objetivos finais pretendidos. A ele compete dar ordens e verificar se estas foram atendidas;

- a padronização compreende os padrões e procedimentos que permitem aos indivíduos definir o modo de executar seus trabalhos e pode ser alcançado através do estabelecimento de padrões e definição dos procedimentos que são precedentes à consecução do trabalho. A padronização comportamental é o detalhamento dos comportamentos das pessoas ou, então, as ações que elas devem empreender e observar quando da realização de seus trabalhos. A padronização de normas corresponde ao conjunto de convicções que um determinado grupo aceita como válido.

Para Weber (1964), as burocracias são especialmente importantes, na medida em que permitem que as organizações desempenhem suas muitas atividades rotineiras necessárias à sua sobrevivência. As posições burocráticas promovem as habilidades especializadas, eliminando muitas decisões subjetivas por parte dos administradores. Se regras e controles forem estabelecidos adequadamente, a burocracia não terá vieses no tratamento das pessoas.

Gouldner (*apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2008), afirma que uma das tensões primordiais do sistema burocrático, os efeitos primários, é a divergência entre os interesses individuais e os objetivos formais do sistema organizacional. Para coordenar a ação dos indivíduos, objetivando a concretização das metas organizacionais, surgem as regras e os controles burocráticos que produzem efeitos secundários. Essas tensões e conflitos emergem quando esses subsistemas e ferramentas são utilizados para supervisionar, monitorar e controlar a conduta dos indivíduos e os resultados do trabalho. O modelo burocrático restringe a arbitrariedade do superior e legitima a sanção, opondo-se ao clientelismo.

Importante que se destaque a visão de Kwasnicka (2006), ao discorrer sobre o princípio da disciplina: neste modelo de organização, as regras definem como a organização funcionará e estas mesmas normas e diretrizes deverão ser fielmente seguidas pelos indivíduos que compõem o sistema.

A imposição de estrutura organizacional pode decorrer da força ou por autoridade legítima. Sob a perspectiva de Motta & Vasconcelos (2008), o Estado é o único detentor do monopólio da força ou da violência. Se a imposição é feita por uma autoridade vista

como legítima, têm-se menos resistências, é mais estável e concretiza-se com mais rapidez. Grupos organizacionais adotam formas de comportamento, regras e estruturas por força de lei, porque são obrigados a isso sob pena de sanções impostas pelo próprio Estado.

2.1.1 Burocracia e o Modelo Público de Administração

Kwasnicka (2006) ao fazer uma breve retrospectiva histórica sobre o modelo de administração estatal vigente no Brasil, a divide em dois períodos: o período monárquico e o período republicano. Na fase monárquica, os preceitos eram os herdados de Portugal e, por isso mesmo, as regras vigentes na administração eram as vindas da corte portuguesa. Na fase seguinte, não há grandes mudanças no panorama social e o Estado dominava o poder, até meados da década de 20. Após, gradativamente, o modelo burocrático de administração passa a ser mais perceptível, centralizando-se o poder no âmbito constitucional e exigindo-se que, para a ocupação dos cargos públicos, os a eles pertencentes, conhecem detalhadamente os regimentos existentes acerca da atividade pública. Na década de 30, multiplicam-se os órgãos governamentais reguladores das atividades tanto públicas, quanto privadas: o que se criava no nível federal, era repassado aos Estados e, na medida em que o sistema ia crescendo, mais normas passavam a ser exigidas.

Partindo-se destas premissas e a partir dos elementos que dão o suporte a Teoria da Burocracia, é possível concluir-se que o modelo proposto fundamenta-se na lógica, na ordem e no uso legítimo da autoridade formal, ajustando-se, a partir da impessoalidade com que são concebidas as características do Estado moderno. Weber (1964) a considera a forma ideal assumida pela organização, uma vez que o modelo seria altamente eficiente, ordeiro e justo. Baseadas na clara divisão de trabalho, rigorosa hierarquia de autoridade, regras e procedimentos formais e carreira baseada na competência dos membros que a compõe.

Oliveira (2009), a partir de um pressuposto essencialmente técnico, diz que a prática tem permitido que a organização administrativa do tipo burocrática, tem demonstrado alto grau de eficiência em organizações públicas e no aparato administrativo do Estado.

Ademais, é importante que, como afirma Motta (1986), considerar-se que não existe país em que a burocracia estatal não tenha assumido, ao longo de sua existência, aspecto e papel semelhante a uma organização de grande porte, aos moldes das multinacionais, seja por sua atuação produtiva ou reguladora, seja por suas funções repressivas e ideologias que são marcas indelévels do modelo burocrático. Na ótica contemporânea, a burocracia fundamenta-se em regras de caráter geral, impessoal e abrangentes, exigindo uma conduta organizada segundo regras que se preestabeleceram. Os papéis que os indivíduos assumem na organização são bem definidos e as suas atividades contêm descrição precisa dos seus direitos e deveres.

Assim, considerada a organização sob a qual se assenta este estudo - universidade pública-, é possível aduzir-se que a mesma está permeada das características do modelo burocrático, fazendo uso das ferramentas necessárias e ínsitas à Administração Pública. Esta, como afirma Gasparini (2012), encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento que é, por sua natureza, eminentemente dinâmico. Quando a expressão é grafada em maiúsculas – Administração Pública – a sua significação coincide com Estado (GASPARINI, 2012; MEIRELLES, 2012). Sob um critério bem formalista, a expressão encerra a ideia de um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas e, inseridos nestas funções, os serviços que são, eminentemente, públicos. É, como afirma Bandeira de Melo (2012), composta por um conjunto de órgãos formados por recursos humanos, materiais e tecnológicos, regidos por um sistema normativo, constituídos pelo Estado para consecução do bem comum.

Quando se afirma que os órgãos públicos seguem as orientações contidas nos preceitos do modelo burocrático, tem-se em mente que a instituição, a estruturação, a alteração e a atribuição de competência aos órgãos públicos só podem ser alcançadas através da lei, tal qual a orientação formulada do modelo. A princípio, o Estado não tem vontade própria, como ensina Gasparini (2012), mas, juridicamente, estes atributos lhe são conferidos e podem ser visualizados através da vontade e da atuação dos agentes públicos – pessoas que prestam/executam atividades pelo Estado – dentro de suas esferas de alçada.

Kwasnicka (2006) afirma que é na organização dos aparatos e das instituições que pertencem ao Estado, que mais facilmente é visualizada a caracterização inerente à

burocracia: a profusão de normas, regras e legislação que os indivíduos devem seguir, sem que a eles seja dada a prerrogativa de contestá-las, é uma realidade, uma vez que a necessidade de controlar e preservar os bens públicos exige cada vez mais que o sistema seja burocratizado.

Nesta linha de raciocínio, universidades públicas estão contidas no rol desta modalidade de órgãos e são centros de competência do Estado e, hierarquicamente, compõem a estrutura da Administração Pública, com atribuições e competências delegadas pelo Estado, na medida em que prestam uma modalidade de serviço que a ele é ínsito. É o Poder Executivo que distribui e escalona as funções dos órgãos do Estado, ordenando e revendo periodicamente a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro de pessoal (MEIRELLES, 2012; MELLO, 2012).

É preciso que se considere a Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos e demais aparatos que são estruturados de forma a desenvolver e dar andamento a função administrativa do próprio Estado. Esta atividade é desenvolvida através das pessoas que ocupam cargos em órgãos específicos e cuja finalidade, em ultima instância, é a de prestar os serviços que soa necessários à coletividade.

Por certo, dentre os princípios que regem o Direito Administrativo, o princípio da legalidade guarda uma relação íntima com os pressupostos norteadores do modelo burocrático de administração. Segundo este princípio, a submissão das relações humanas à lei e condição para a convivência social (MOREIRA NETO, 2009) e significa estar a Administração Pública, em toda a atividade, vinculada de forma inequívoca aos fundamentos e mandamentos da lei e deles não poderá se afastar sob pena de invalidade da ação e a posterior responsabilização de seu autor (GASPARINI, 2012). O princípio da legalidade, na concepção de Justen Filho (2012) está abrangido na concepção de democracia republicana e significa a supremacia da lei de modo que atividade administrativa nela encontra seu fundamento e seu limite de validade. Assim, se a atividade administrativa pode ser considerada como sendo um conjunto de ações dirigidas à satisfação de necessidades coletivas e à promoção dos direitos fundamentais, esta atividade não pode ser compreendida senão como atuação infralegal, sob a égide do princípio da legalidade (JUSTEN FILHO, 2012; MEIRELLES, 2012). De concreto, o

modelo burocrático está intimamente relacionado com o princípio da legalidade, uma vez que ações e comportamentos só encontram sua justificativa e propósito aos moldes do que a regra previu para que determinado fim seja alcançado retirando, do indivíduo que, em última análise é quem age em nome do Estado, o seu arbítrio e a sua tomada de decisão motivada em senso próprio do que seria (ou não) apropriado.

Administrar é, na concepção de Barros Júnior (1972), aplicar a lei, assegurar que a legislação seja aplicada em benefício da sociedade e é desta forma que ao administrador público incumbe a iniciativa de movimentar o aparato legislativo toda vez for necessário proteger os interesses que lhes foram confiados pelo povo.

O gestor público, nesta esteira de raciocínio, é aquele a quem a própria lei conferiu esta prerrogativa e, sendo assim, agirá nos interesses da coletividade, fazendo com que os interesses públicos se sobreponham sobre os particulares.

Seguindo este contexto, e considerada a perspectiva sob a qual este estudo se assenta, é interessante notar-se que, por tratar de uma universidade extremamente nova e que, do ponto de vista organizacional, as relações de trabalho são recentes e, de certa forma, maleáveis. Assim, o aprofundamento no tema mostra-se conveniente, na medida em que é possível contribuir ou para a sua solidificação, ou interferir em seu processo, corrigindo percepções.

2.2 RELAÇÕES DE TRABALHO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

Não é por acaso que o tema vem, de longo tempo, preocupando os estudiosos do assunto. Tem sido assim desde os estudos de Elton Mayo que buscou saber a percepção dos empregados quanto à satisfação com os seus trabalhos e as inter-relações com o ambiente organizacional. Os novos paradigmas de Administração (ALBUQUERQUE, 1999) exigem maior interação entre as relações de trabalho e as políticas de recursos humanos, uma vez que as empresas estão mais dependentes, em um ambiente competitivo, de uma força de trabalho comprometida.

O estabelecimento de qualquer relação de trabalho, no caso brasileiro, está assentado em princípios balizadores lançado através da Carta Del Lavoro, de 1927 (em sua essência,

inspirada nos cânones fascistas de Mussolini): já nesta época, a Carta pregava que o trabalho, em todas as suas formas, é dever social e, portanto, tutelado pelo próprio Estado. É dos resultados auferidos pelo trabalho que uma determinada nação poderá ser suprida em termos de desenvolvimento nacional. Desta forma, é dever do Estado tutelá-lo em quaisquer de suas manifestações e, de acordo com Martins (2002) está na essência do Estado o poder de interferir nas relações entre as pessoas como forma de organizar a sociedade.

Em específico e em mais uma clara referência à Carta Lei Trabalho, o Estado Novo (a partir da década de 30) está assentado em política que valoriza o trabalho e, sobremaneira, valoriza o esforço humano, uma vez que esse é a base e o fundamento da riqueza social e, portanto, do próprio Estado (GOMES, 1999). Através da Carta, ficou clara, também, a necessidade de autonomia, não só individual, como também de órgãos associacionistas, em prol da tutela dos seus interesses dos trabalhadores e, também, dos empregadores. Da mesma forma, deixa clara a prerrogativa dos empregadores no que se refere à condução de suas atividades econômicas e, por suportarem os riscos daí advindos, a possibilidade de estipular as regras que nortearão as relações de trabalho que foram contratadas. Daí é que poderá ele, também, impor as sanções que forem necessárias, como forma de coibir as faltas dos trabalhadores. Estas relações encontrarão no Estado a sua proteção e certeza de cumprimento das regras pertinentes.

As atividades relacionadas às relações de trabalho têm como finalidade promover a convivência harmoniosa entre empregados e empregadores. Aí se incluirão, também, as relações que são estabelecidas com os sindicatos, assegurando-se, em última análise, o tratamento equitativo entre os indivíduos (MILKOVICH; BOUDREAU, 1997).

Para Oliveira (2009) a nova conjuntura competitiva global acaba por enfatizar e renovar a importância das relações de trabalho e do fator humano à vida organizacional.

Segundo Fleury (1987), uma determinada forma de organização de trabalho surge em função de variáveis políticas, econômicas, tecnológicas e socioculturais. A natureza diversa das pessoas influencia a administração a partir das pressuposições implícitas ou explícitas da natureza humana.

Conforme afirma Fischer *et al.* (1987), a conceituação de relação de trabalho pode ser sintetizada como sendo o vínculo que une trabalhadores e empregadores, que estão em lugares opostos, mas complementares, no processo de produção econômica; enquanto os trabalhadores possuem a força de trabalho e adicionam valor e uso ao que por eles é produzido, os empregadores têm os meios que se fazem necessários a realização deste processo. Ainda, segundo a autora, estas relações são determinadas pelas características das relações sociais que se estabelecem e que englobam, também, os aspectos econômicos e políticos da sociedade.

Relação de trabalho é uma expressão genérica, uma vez que é utilizada para designar as relações nas quais a prestação essencial está centrada no trabalho humano, modernamente admissível (DELGADO, 2007). Por ser genérica, a relação de trabalho acaba por englobar todas as formas de pactuação de trabalho existentes. Neste contexto, como explica Delgado (2007), o trabalho sempre estará relacionado com o dispêndio de energia, pela pessoa, objetivando um resultado útil.

No mesmo sentido, Barros (2007) afirma que as relações de trabalho são modalidades de situações vivenciadas no contexto social que são disciplinadas por um conjunto de regras específicas, onde se atribui a uma pessoa um direito subjetivo e a correspondente imposição à outra de um dever ou de uma sujeição. Isto é, consubstancia-se no poder de exigir ou pretender de outra pessoa um determinado comportamento (o trabalho), mediante uma contraprestação (o salário).

Já para Maranhão (1982), a relação de trabalho pode ser descrita como sendo a relação que se forma entre um determinado indivíduo e uma organização, de forma intencional. A relação passa a decorrer do simples fato da inserção fática do trabalhador na empresa. Esta relação, como todas as demais que ocorrem em um determinado meio social, acabam por encontrar a proteção necessária no Estado, mais precisamente, no conjunto de regras sistematicamente organizadas.

Para os Gomes & Gottschalk (1978), a relação de trabalho surge a partir da incorporação do indivíduo (o trabalhador), à organização. É precisamente neste momento que surge a relação e, a partir daí, o indivíduo passa a se submeter às regras do grupamento social que o está admitindo.

Na verdade, como têm destacado Milkovich&Bourdeau (1997), esta constatação pode se dar até mesmo em um nível implícito: através de um contrato tácito, de um entendimento verbal entre o empregador e o empregado, estabelecem-se direitos e deveres recíprocos. Os empregados contribuirão para o atingimento das metas organizacionais estabelecidas pelos empregadores e, em troca, suas retribuições se dão sob a forma de salário dada por estes últimos e aceita pelos primeiros. Os mesmos autores consideram, também, que os contratos formais e explícitos dependem, e em muito, dos entendimentos implícitos para que resultem em êxito.

As relações de trabalho, na concepção de Fischer *et al.* (1987) não podem ser confundidas com as relações interpessoais que ocorrem no ambiente de trabalho uma vez que estas são definidas através dos componentes psicossociais das pessoas e dos grupos que interagem em um determinado ambiente de trabalho.

2.2.1 As Relações de Trabalho: concepções e instâncias

Nascimento (2012) tem afirmado que existe mais de um ângulo através dos quais é possível classificar os sistemas de relações de trabalho e que se alteram de acordo com o critério adotado. Entre outros, o autor aponta os critérios político-econômicos e os jurídico-normativos. O primeiro tem como premissa a concepção política que norteia a vida social e, o segundo, lastreado nas fontes formais e nas normas jurídicas de natureza trabalhista.

A classificação (NASCIMENTO, 2012) pode, assim, ser explicitada:

- a) **Concepções político-econômicas:** De acordo com estas concepções, as relações de trabalho podem ganhar cunho corporativista, socialista e neoliberalista. O sistema corporativista (Itália, Espanha, Portugal e Brasil), hoje em desuso, partem do pressuposto que o Estado pode intervir na ordem econômica e social, o que é feito através da construção de um sistema normativo repleto de atos do Estado e que visam disciplinar as relações de trabalho de forma a evitar as lutas de classes e promover a integração entre o capital e o trabalho.

Os sistemas socialistas (leste europeu), parte do pressuposto que o Estado tem a propriedade dos bens de produção, que não existe propriedade privada e os sindicatos só possuem função ideológica. A legislação produzida pelo Estado, neste caso, é supressiva da liberdade sindical e de direitos amplos a classe trabalhadora.

Nos sistemas neoliberalistas as relações do trabalho são marcadas pela pouca intervenção do Estado e, por consequência, a legislação é escassa, conferindo-se autonomia aos sindicatos, liberdade na pactuação dos contratos coletivos e utilização de sistemas de composição de conflitos de trabalho com base na mediação e arbitragem.

- b) **Concepções jurídicas:** nestas concepções, prevalecem as normas jurídicas e, estas, conforme a sua dimensão, dividem-se em sistemas regulamentados e sistemas desregulamentados. Como distingue o autor, não se concebem sistemas desprovidos de regras, uma vez que não se concebe a existência de um grupo social sem normas, jurídicas ou éticas, tendentes a organizar este mesmo grupo e o comportamento de seus componentes.

A desregulamentação está voltada a diminuição da quantidade de leis em consequente substituição a negociação através de contratos coletivos de trabalho.

Por se constituírem em uma das formas através da quais o relacionamento social se expressa, as relações de trabalho, de acordo com Fischer (1989) acabam por expressar, de forma mais ampla, as características da sociedade. Como forma de equacionar a complexidade do tema, a autora estabelece instâncias e níveis de análise como forma de interpretar as relações de trabalho:

- c) **A instância política:** no caso brasileiro, as relações de trabalho estão, historicamente, permeadas pelas variáveis históricas que formaram a classe operaria, pelo papel social que o Estado tem desempenhado na mediação dos conflitos sociais e nas características corporativistas das organizações sindicais. Nesta instância verifica-se o papel de destaque que o Estado tem assumido na regularização e mediação dos conflitos advindos das relações de trabalho. Neste caso, o Estado estabelece um conjunto de normas que regulamentam a questão social e estabelece um sistema de repressão às práticas contrárias.

Este tipo de análise, como propõe a autora, salvo raras exceções, podem explicar os posicionamentos que tem por fim apreender e explicitar as bases psicológicas, sociais e culturais dos comportamentos dos indivíduos, permitindo mensurar níveis de consciência ou alienação dos indivíduos quando envolvidos em relações de trabalho. Da mesma forma, a política de uma determinada empresa traz em si mesma a linha-mestra como o trabalho e as relações de trabalho são concebidos no âmbito de cada empresa. Esta política poderá estar expressa ou implícita em regulamentos, manuais, contratos de trabalho e é perceptível na cultura organizacional.

O Estado, através de um complexo sistema de regras, normatiza as relações de trabalho que, em síntese, acabam por formar a dimensão política da questão do trabalho.

- a) **A instância das políticas de administração de recursos humanos:** nesta instância, são analisados os aspectos relacionados às características e ações inerentes à administração de Recursos Humanos. Os princípios desta área específica da Administração são tendentes a estabelecer diretrizes de ação voltadas ao indivíduo trabalhador, assim considerado aquele que ocupa a condição de recurso necessário à organização e aos seus objetivos. Como regra, estas diretrizes trazem as determinações e as condições em que será explorada a força de trabalho nas relações de produção; pela influencia que as variações ambientais do setor econômico que a empresa está inserida e pelas inúmeras características específicas das relações de trabalho.

As políticas de Recursos Humanos sempre vão pressupor a existência de uma inter-relação entre agentes, grupos, categorias ou classes sociais distintas. Neste contexto, é interessante notar que o indivíduo poderá resistir a esta política, quando se reconhece como agente social e busca modificar a situação através da adaptação às regras impostas. Dependendo da forma de resistência, o indivíduo poderá ser encaminhado ao grupo ou ao movimento social. A autora enfatiza que as políticas de Recursos Humanos, no caso do Brasil, estão impregnadas pelas características e posições dos trabalhadores enquanto categoria social e agentes de produção e são implementadas as práticas autoritárias e coercitivas de controle do trabalhador.

Fleury (2010) afirma que as políticas de Recursos Humanos traduzem a filosofia através da qual a organização não só supre-se da mão-de-obra necessária, como também as desenvolve, compensa, mantém e cumpre com os encargos da legislação trabalhista. Enfatiza, também, que a elaboração desta dimensão deveria estar incluída e vinculada ao planejamento estratégico da organização, uma vez que, na lógica dos administradores, os objetivos são transformados em diretrizes e, estas, traduzidas nas práticas que são levadas a efeito.

b) A instância da organização do processo de trabalho: neste contexto, são analisadas as formas nas quais o sistema produtivo é organizado. Aqui, está implícita a política de Recursos Humanos que a organização utiliza. A análise desta instância pressupõe a organização do processo de trabalho como decorrência das relações que foram estabelecidas concretamente e enfatizar a racionalidade técnica: estes dois níveis permitem extrair a mais-valia do trabalho e a manutenção das relações de subordinação. É no ambiente de trabalho que o controle social se explicita; é através das diretrizes políticas que definem as relações de trabalho que serão adotadas em determinada situação.

O processo de organização do trabalho permeia-se das dimensões técnicas e sociais, uma vez que é entendido como a especificação do conteúdo, métodos e inter-relações entre cargos, como forma de satisfazer as exigências organizacionais e tecnológicas e, também, como os requisitos sociais e individuais pertinentes ao ocupante do cargo.

Sobre este aspecto, Fleury (2010) afirma que se considerados desde os princípios tayloristas que atuam direta e coercitivamente sobre a força de trabalho até as formas mais modernas que privilegiam os esquemas mais participativos é possível se observar que mudanças nos padrões de organização do trabalho podem ser responsáveis por mudanças nas relações de poder estabelecidas, uma vez que as formas de organização do trabalho refletem as relações de força entre o capital e o trabalho.

Sob a ótica de Fleury (2010), a estas três instâncias poderia ser acrescentada a instância do simbólico onde seriam discutidos os enfoques que são dados à cultura nas organizações. Esta, de acordo com a autora, se consubstancia em um conjunto de valores e pressupostos básicos que são capazes de construir a identidade de uma

determinada organização. Símbolos podem ser representados por objeto, ato ou evento que, de alguma forma, transmite significação para os indivíduos. Aliados à cultura de uma determinada organização, os símbolos acabam por resumir e concentrar os valores que são substanciais e, por isso mesmo, importantes. A partir desta instância, é possível não só analisar, como também interpretar os elementos simbólicos que se apresentam no cotidiano organizacional e, desta forma, permitindo a compreensão dos padrões de relação de trabalho que se estabelecem.

Fischer (1987) enfatiza que os padrões de relações de trabalho constituem uma categoria de análise revestida de importância, uma vez que podem ressaltar (ou até mascarar) as considerações em que o trabalho se desenvolve como também pode revelar as características da estrutura das relações sociais que as determina.

É também nesta mesma linha que Delgado (2007) particulariza a relação de trabalho sob as óticas econômico-social e jurídica. No primeiro caso, demarca a ideia expansionista que se volta a submeter o trabalho a uma série de regras e fórmulas de utilização da força de trabalho humana pela economia moderna. No segundo, contempla-se um universo sistematizado de normas, princípios e institutos próprios e específicos e que também são demarcados pelo expansionismo no mundo moderno através das regras do ordenamento jurídico laboral.

A atual tendência tem apontado para a utilização do termo “relação de trabalho” como sendo gênero, como designadora da relação que se estabelece entre um indivíduo ou organização e aquele que, a ele, dispensa sua força de trabalho. A origem (RUSSOMANO, 1997; DELGADO, 2007) desta relação é incontestável e proveniente da hegemonia fático-jurídica das relações de emprego que estão inseridas relações de trabalho. E é desta forma que este estudo pretende tratar o tema a que se propõe, designando relação de trabalho o instituto de caráter específico que é formado a partir de uma pactuação entre organização e indivíduo, objetivando o trabalho deste último.

Na perspectiva de Oliveira (2009), o processo de firmar-se um contrato de trabalho, seja ele tácito ou não, implica, de antemão, aceitar as normas e os valores vigentes na organização. Como afirmam Araújo, Albuquerque & Silva (2009), o contrato de trabalho é o principal instrumento regulador das relações de trabalho que se estabelecem

entre os ofertantes da mão-de-obra e os demandantes dos trabalhos, uma vez que é através deste instrumento que se estabelecem as condições em que a compra e venda da mercadoria força de trabalho se dará.

Estas relações de trabalho, se consideradas como o vínculo que une o indivíduo ao seu empregador, estão submetidas, segundo Likert (1981), a quatro estilos distintos de administração que, progressivamente, tendem a se abrir. São eles:

- a) **o sistema autoritário-coercitivo** está baseado exclusivamente na falta de confiança entre o detentor do capital (o empregador) e os seus subordinados. Estes são influenciados através do medo, ameaças, punições e, raramente, recompensas. As informações transitam de cima para baixo e, se o inverso ocorrer, as informações passam a ser vistas com desconfiança. As decisões se centralizam na cúpula organizacional e representa o modelo mais fechado de administração;
- b) **o sistema autoritário-benevolente** pressupõe a condescendência com os subordinados, que estão livres para discutir seus trabalhos com os superiores imediatos. Embora possam sofrer algumas punições, as recompensas são mais motivadoras;
- c) **o sistema consultivo** é baseado em razoável confiança nos subordinados e estes são relativamente livres para discutir seus trabalhos com os superiores. As recompensas são mais visíveis e as punições ocorrem ocasionalmente. Decisões gerais centram-se no topo organizacional e decisões específicas podem ser delegadas as esferas hierárquicas mais baixas;
- d) **o sistema participativo** pressupõe total confiança no indivíduo e este se sente a vontade para discutir trabalhos com os superiores. A motivação se dá através de recompensas e o fluxo de informações é descendente, ascendente e horizontal.

Likert (1981) afirma que, conforme o sistema administrativo se movimenta dentro destas quatro esferas, do autoritário-coercitivo ao participativo, as necessidades das pessoas, em longo prazo, tendem a ser mais eficazmente satisfeitas.

A proposta formulada por Milkovich&Boudreau (1997) está relacionada com os elementos necessários à formulação de um programa de relações de trabalho com os indivíduos de uma determinada organização. Para tanto, os autores afirmam que esta proposta deverá incluir:

- comunicações, uma vez que é necessária a ampla divulgação da filosofia que norteia a organização e, ao mesmo tempo, deles deve ser solicitada as opiniões e sugestões acerca do trabalho que desenvolvem;
- cooperação, através do compartilhamento das decisões e do controle das atividades, como forma de obter-se comprometimento e cooperação dos indivíduos;
- assistência, pois as organizações devem estar atentas às necessidades dos seus membros e, para tanto, devem lhes conceder o apoio necessário para que estes possam ter a sensação de que suas necessidades e expectativas estão, também, incluídas nas preocupações organizacionais;
- proteção, na medida em que a organização deve proporcionar o bem-estar físico e a proteção necessária a eventuais reflexos de retaliações, sob o ponto de vista psicológico. As pessoas devem perceber o seu ambiente de trabalho como sendo seguro e agradável;
- disciplina e conflito, fazendo com que as regras para solução de conflito devem ser as mais claras possíveis, assim como as formas como estes são tratados e solucionados.

Um dos pressupostos vigentes nas teorias das organizações é o de que, em cada organização formal de cargos prescritos e relações estruturais, sempre existirá uma organização informal de regras, procedimentos, interdependências que não são oficiais.

Na medida em que estes padrões passam a moldar e alterar a maneira formal dos procedimentos, passa a existir uma cultura de atitudes e noções que passam a ser disseminadas entre os indivíduos. Sob a perspectiva de Wagner III & Hollenbeck (2003) a cultura é, então, uma maneira informal e compartilhada de perceber a vida e as interações que ocorrem na organização e que mantém os indivíduos unidos, influenciando seus comportamentos e o que pensam acerca de si mesmos e do trabalho que desenvolvem.

Ao compartilharem normas, valores e percepções, as pessoas acabam gerando uma expectativa de união que contribui para a promoção de um sentimento de objetivo comum. A cultura, de acordo com Wagner III & Hollenbeck (2003), também permite desenvolver um compromisso coletivo e promove a estabilidade organizacional, uma vez que é capaz de conduzir a integração e a cooperação entre os indivíduos, através do ajustamento dos comportamentos e dando sentido as suas ações.

Estabelecidas as premissas inerentes às relações de trabalho, interessante notar-se o quanto estas estão entrelaçadas por regras explícitas e implícitas que nortearão o comportamento que terá vigência no âmbito da organização. A cultura organizacional, por pressuposto, é um elemento capaz não só de solidificar esta relação, como também servir de paradigma ao comportamento dos indivíduos. Dada a incipiência da organização objeto do estudo no ambiente, o processo de formação da cultura conta com a possibilidade de criarem-se valores e regras favoráveis a condição de estar/ser servidor público. É com base nestas premissas que se passa a analisar mais detalhadamente os fundamentos da cultura organizacional.

2.3 CULTURA E PODER NAS ORGANIZAÇÕES: CONCEITOS E PREMISSAS

A cultura encontra as suas bases de estudo na Antropologia. Assim, o estudo da cultura (MAXIMIANO, 2007) vem sendo utilizado como forma de entender o, por vezes, complexo sistema que compõe o todo organizacional, uma vez que é consenso que toda a organização desenvolve, ao longo do tempo, uma cultura que lhe é peculiar. Por expressar as formas pelas quais os integrantes de uma determinada organização interagem entre si e com o ambiente a cultura acaba por padronizar os comportamentos das pessoas. Schein (1984) tem afirmado que a cultura é um emaranhado de

pressupostos básicos construídos por um determinado grupo social que serve para lidar com os problemas de adaptação tanto interna quanto externamente à organização.

O conceito de cultura tem sido investigado há anos por cientistas sociais na busca pela compreensão dos aspectos que caracterizam diferentes indivíduos no mesmo grupo. De acordo com Duhran (1984), é comum aos antropólogos o questionamento sobre o significado da conduta socialmente padronizada, ou seja, qual o significado de costumes estranhos e aparentemente incompreensíveis observados em sociedades diferentes?

É ínsito a natureza humana construir o seu próprio perfil cultural a partir do momento em que passa a se inserir em um determinado grupo social e passa a interagir com o ambiente que o envolve: assimila os pressupostos, internalizados os valores que dirigirão a sua conduta (MARRAS, 2005).

Thompson (1996) tem afirmado que a cultura é, também, um conjunto de diversos recursos, através dos quais convivem o escrito e o verbal, o superior e o subordinado, o povo e a metrópole. É um conjunto de elementos aparentemente conflitantes, na medida em que utiliza de formas simbólicas para representar os fenômenos culturais, como é o caso das ações, dos objetos e das expressões significativas. Para o autor, é preciso contextualizar-se o conceito de cultura tanto no espaço, quanto no tempo, como forma de evitarem-se os modelos teóricos tradicionais que não são formulados a partir de uma experiência histórica.

A partir da década de 80, estudos sobre cultura passaram a se popularizar no âmbito organizacional (FREITAS, 2007) e têm mostrado importância até os dias atuais. No entanto, o conceito de cultura organizacional não é universal, o que torna necessário um posicionamento claro da perspectiva a ser adotada.

Conforme se posicionam Motta & Caldas (1997), a cultura é conceito com viés tanto antropológico quanto sociológico e que comporta uma infinidade de definições: (a) são representações imaginárias sociais que se desenham no cotidiano organizacional, permitindo que se identifique e se conheça uma determinada empresa; (b) age sobre o indivíduo de forma a fazer com que este desenvolva uma relação de cumplicidade com a organização; (c) estas representações imaginárias ou representações mentais, permitem

ligar o que é material (estrutura econômica, técnicas, normas, vivências concretas) com o que é imaterial (representações, ideologias e ideias); (d) é parte do inconsciente humano em que os traços da comunidade são definidos pelas condições ambientais internas e externas; (e) é a forma de cognição de como um determinado grupo conhece a realidade.

Ao analisar a cultura sob a perspectiva antropológica, Fleury (2010) destaca a dimensão simbólica através da qual é ela concebida e capaz de interagir e integrar todos os aspectos do cotidiano social. Sob a sua perspectiva, os antropólogos preferiram conceber a cultura como os elementos que formam a regra de um jogo e que são capazes de atribuir significação às ações levadas a efeito. Neste viés, a cultura se desvela como sendo um modo de vida, representando tudo aquilo que é comum a todos na sociedade, permitindo que se compreendam os valores e os significados ali existentes.

Conforme Durhan (1984), a dimensão simbólica que constitui os atos da vida das pessoas pode ser traduzida através do discurso, cristalizando-se no mito, no rito, no dogma e, até mesmo, através dos objetos, dos gestos, da postura corporal, e está sempre presente em qualquer prática social. Ao contrário do que se pode pensar, os padrões culturais não são moldados no sentido de servirem como elementos de dominação.

Fleury (2010) dá, ainda, os contornos da percepção, pela sociologia, da cultura: através do integracionismo simbólico, os sociólogos exploram o universo concebido no nível simbólico através das percepções dos indivíduos acerca da significação dos objetos e dos signos.

Schein (1990) define cultura organizacional como sendo um sistema de crenças e valores que, uma vez compartilhados dentro da organização, acaba por indicar o norte dos comportamentos a serem seguidos pelos membros que compõe esta mesma organização ou, ainda, é um padrão de pressupostos básicos que um dado grupo descobriu e desenvolveu como forma de lidar com problemas de adaptação externa e integração interna, e que tem funcionado suficientemente bem para ser considerado válido (SCHEIN, 1984).

Para Beyer&Trice (1987), a cultura é a rede de concepções, o conjunto de normas e valores, que são tidas como validas e certas por um determinado grupo de indivíduos e que, assim, infiltram-se em todas as instâncias da vida organizacional. Segundo estes mesmos autores, para que se crie e mantenha a cultura nestes moldes de concepção, norma e valor, é necessário que se faça o esforço de afirmá-las e comunicá-las, de forma tangível, a todos os membros da organização.

Lacombe (2005) define cultura como sendo o conjunto de crenças, costumes, sistemas de valores, normas de comportamento e formas de atuar com os clientes, que são inerentes e característicos de uma determinada organização, que definem um padrão geral que regerá as suas ações e decisões, descrevendo os padrões, que poderão ser explícitos ou implícitos, de comportamento e que caracterizam a sua vida cotidiana.

Robbins (2005) diz que a cultura é um sistema de significados comuns aos indivíduos que pertencem a uma determinada organização e que a faz distinta das demais. Define a forma pela qual os indivíduos irão interagir não só no ambiente interno, como também no externo à organização, padronizando as formas pelas quais irão utilizar estes padrões como forma de reduzir a incerteza e resolver os problemas que se apresentam.

A cultura, para Pilares (1971), é a essência, aquilo que a organização tem como fundamental para que cresça e atinja o sucesso. É construída e alicerçada através dos valores pessoais dos fundadores. De outro lado, a cultura de uma organização pode dar relevante significado ao comportamento dos indivíduos que dela fazem parte, podendo, inclusive, determinar a direção deste mesmo comportamento, uma vez que acaba por funcionar como uma força impulsora que atua no sentido de determinar e moldar os comportamentos, reforçando crenças comuns.

Charon (2004) define cultura como uma perspectiva de mundo que as pessoas têm em comum quando interagem:

- aquilo sobre o que elas acabam por concordar;
- seu consenso;

- sua realidade;
- suas ideias compartilhadas;
- seus pensamentos em comum;
- suas ideias sobre o que é verdadeiro, correto e importante.

É, por fim, um padrão de valores cristalizado e que diz respeito a como as coisas devem ser feitas no cotidiano organizacional. Este padrão acaba por ser incorporado à conduta das pessoas e os auxilia na forma de perceber, pensar e sentir.

Esse consenso entre as pessoas é apreendido em diferentes níveis de manifestação, como a cultura de um povo ou de um país (FLEURY; SAMPAIO, 2002). Assim, a cultura é aprendida, transmitida e partilhada (SROUR, 1998).

No âmbito organizacional, Freitas (2007) relata a importância em se entender a organização como uma cultura, reconhecendo o papel ativo dos indivíduos na construção da realidade organizacional e no desenvolvimento de interpretações compartilhadas para as suas experiências.

A cultura organizacional auxilia os novos membros mostrando o caminho correto para que possam perceber, refletir e como se sentir em relação a todos os seus problemas dentro da instituição e isso resulta de uma aprendizagem socialmente condicionada.

Srouer (1998) trata da socialização ou da ‘endoculturação’, considerando que os agentes sociais adquirem os códigos coletivos e os internalizam, tornando-se produtos do meio sociocultural em que se desenvolvem; conformando-se com os padrões culturais, e com isso, submetendo-se a um processo de integração ou de adaptação social.

Como se vê, embora os autores construam definições próprias para a cultura e em que pese a posição de Freitas (1991) ao afirmar que há certa dificuldade de consenso acerca da conceituação de cultura, o tecido destas definições acaba por ser convergentes em uma mesma direção. Na verdade, na concepção de Motta & Caldas (1997), sempre que

houver uma ideia de *feedback* decorrente de integração, de adaptação, do indivíduo a um determinado grupo social, será possível dizer-se que um padrão cultural existe. Para uns, a cultura é entendida como a forma pela qual a sociedade satisfaz suas necessidades; para outros, a cultura é a maneira como a sociedade define seu perfil em função da necessidade de adaptar-se ao meio em que está inserida. Em ambos os casos, está presente a ideia de *feedback*, uma vez que, bem sucedida, a adaptação evolui neste sentido; malsucedida, auto-corrigue o caminho ou evolui em outra direção.

Assim, como forma de sintetizar os principais elementos contidos nestas definições, o quadro abaixo agrupa os autores através da repetição destes na formulação do enunciado conceitual:

Quadro 1: Cultura – atributos conceituais

CULTURA			
Simbolismo	crenças, regras, valores	pressupostos básicos comuns	é aprendida
Fleury (2010) Durhan (1984)	Schein (1984, 1990) Beyer&Trice (1987) Charon (2004)	Schein (1984) Beyer&Trice (1987) Robbins (2005)	Fleury & Sampaio (2002) Srouf (1998) Freitas (2007)

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

Assim como parece haver um consenso acerca do que é cultura – e, quando isso não acontece, as diferenças são pontuais e não chegam a alterar a estrutura conceitual – ao definir-se como sendo um complexo sistema de acontecimentos, padrões de conduta, de percepções e crenças que permitem às pessoas perceber a realidade, integrando-as aos seus pares e de que a história contribui no seu processo formativo desde que se estabeleça a necessária contextualização, aos moldes do que propõe Thompson (1996), é certo que a através dela se pode distinguir uma organização de outra, da mesma forma que se pode reconhecer uma organização a partir da socialização das experiências dos membros mais antigos com os mais novos.

Entretanto, em que pese a importância da cultura no contexto organizacional ao permitir que se desenhe uma identidade, a cultura, sob o ponto de vista de suas disfunções, pode criar barreiras para a introdução de mudanças. Podem, também, criar subculturas que, de tão coesas, poderão afastar os indivíduos que nela vivem do resto da organização.

Mesmo que haja consenso que a cultura é aceita como forma de explicar o comportamento no ambiente organizacional, Francesco & Gold (1998) afirmaram que não há clareza suficiente e necessária para definir, de fato, o que a compõe, até porque algumas conceituações são provenientes da antropologia e de culturas mais antigas, incompatíveis com a contemporaneidade da complexidade organizacional. É difícil de ser mensurada e mesmo que se aceite ser o comportamento dela resultante, aspectos econômicos, políticos, tecnológicos e biológicos tendem a ser ignorados na formulação conceitual.

2.3.1 Os Elementos da Cultura

Como sugere Maximiano (2007), todo o grupo social se depara com uma mesma problemática: a convivência dos indivíduos que dele fazem parte e a adaptação ao mundo exterior (adaptar-se a outros grupos e a própria necessidade de sobrevivência). Através da análise da cultura é possível desvendar como estes grupos resolvem seus problemas. Assim, através do conjunto de experiências, dos conhecimentos vigentes e dos valores que se desenvolvem no meio social e que, após, são transmitidos aos novos integrantes, acabam por definir os padrões culturais.

A cultura de uma organização é composta por valores, ritos, mitos, crenças e pressupostos, tabus e modelos de ação que visam à orientação e o controle dos comportamentos individuais, fornecendo um sentido comum, voltado para a convergência dos objetivos da organização. (FREITAS, 2007; CHARON 2004; MOTTA, 2003; FLEURY; SAMPAIO, 2002; SROUR, 1998; SCHEIN 1984).

Na verdade, como têm afirmado Beyer&Trice (1987), para que uma cultura seja criada e mantida, é necessário que essas compreensões, normas e valores sejam afirmados e comunicados aos membros da organização de todas as maneiras tangíveis.

Freitas (2007), ao descrever os elementos que constituem a cultura organizacional, afirma que a forma como eles atuam e as alterações de comportamentos que eles são capazes de gerar, permitem que se dê ao assunto um tratamento concreto e possibilita o

reconhecimento da cultura de forma mais fácil. Como elementos da cultura, a autora aponta:

- os valores, como sendo o ponto nevrálgico da cultura organização, uma vez que estipulam os padrões a serem observados e as metas que se esperam. Geralmente são explicitados de forma bastante simples e tem a missão de expressar a filosofia da organização para que o sucesso seja atingido;
- as crenças e pressupostos expressam aquilo que é tido como verdadeiro dentro da organização. Como é natural, não é discutida e nem questionada;
- os rituais, ritos e cerimônias representam a concretização, a manifestação das rotinas prevaletentes na organização, manifestando, concretamente, a cultura vigente. Normalmente, para Robbins (2005), são representados por sequências repetitivas de ações que expressam e fortalecem os valores fundamentais;
- sagas e heróis são narrativas épicas que contam a história e o caminho percorrido até então pelas organizações. Enfatizam os momentos críticos e a forma como estes foram superados;
- as histórias relatam situações reais que não só fornecem informações preciosas sobre a organização, como também reforçam os comportamentos existentes e como ele se ajusta as contingências organizacionais;
- os tabus permeiam as relações entre os indivíduos, indicando aquilo que é proibido. É o inverso de valor;
- normas estão relacionadas aos procedimentos e comportamentos que são tidos como o padrão. Podem aparecer às pessoas de forma implícita ou explícita, mas sempre com a característica da impessoalidade, dirigidas a todos.

De forma mais concreta, esses valores e pressupostos básicos são representados através de elementos simbólicos (FLEURY, 2009) e da apreensão dos diversos níveis organizacionais (FISCHER, 1989). Nesse sentido, a cultura é aprendida e compartilhada

através de rituais, artefatos visíveis, lendas, mitos, histórias, entre outros elementos que tendem a materializar aspectos culturais da organização (BEYER; TRICE, 1987).

Sob a perspectiva de Beyer&Trice (1987), os ritos figuram em uma posição privilegiada quando o que se pretende é saber-se mais acerca da cultura de uma determinada organização, uma vez que são compostos por um elaborado emaranhado de atividades e que misturam todas as formas através das quais a cultura se manifesta. Os ritos são expressos através de símbolos. Estes símbolos, na maioria das vezes, são facilmente inidentificáveis.

O caráter dinâmico da cultura organizacional faz com que seja necessária a utilização de uma abordagem contextualista (PETTIGREW, 1987) para que muitos dos elementos presentes em um determinado momento na cultura sejam compreendidos. Segundo Pettigrew (1987), essa interpretação do conjunto de variáveis e elementos organizacionais requer a análise do contexto (interno e externo), do conteúdo e dos processos envolvidos nas mudanças as quais as organizações estão submetidas.

Os fundadores e os líderes também possuem um papel fundamental na construção e manutenção desses elementos simbólicos (FREITAS, 2007). Além disso, as políticas de Recursos Humanos da instituição ajudam na construção da identidade organizacional (FLEURY, 1989). Isto ocorre porque a cultura é mediadora da relação entre capital e trabalho.

Em síntese, os elementos que compõe a cultura estão esquematizados no quadro abaixo (MAXIMIANO, 2007; BEYER & TRICE, 1987; FLEURY, 2009; SCHEIN 1984):

Quadro 2: Elementos da Cultura

ELEMENTOS DA CULTURA	
Artefatos	Componentes visíveis e constituídos pelas construções, espaços físicos, roupas, produtos que são usados pelas pessoas. São capazes de fornecer, a primeira vista, indicações de como o novato deve se comportar. Por detrás dos artefatos, estão os hábitos, atitudes e valores.
Tecnologia	É o conjunto de conhecimentos que é utilizado pelo indivíduo e pela organização na solução de problemas. Não se limita a artefatos.
Símbolos	Conjunto de comportamentos e objetos que possuem significação no âmbito organizacional. Compreendem os ritos, as imagens, as cerimônias, os hábitos e a linguagem. São capazes de reforçar valores e a identidade coletiva.
Linguagem	Faz parte dos símbolos. É capaz de refletir a história e os valores do grupo social.
Histórias	Constituem-se em narrativas que contam a saga dos fundadores, as crises e demais episódios que foram marcantes para a vida organizacional. Podem misturar elementos reais com fictícios.
Mitos	São histórias fictícias acerca do cotidiano organizacional. Revestem acontecimentos importantes da história da empresa.
Heróis	São os personagens que habitam as histórias e os mitos, personificando valores e impondo padrões de comportamento.
Rituais	Acontecimentos repetitivos que carregam significação. Normalmente, celebram acontecimentos e lembram tradições.
Valores	Conjunto de crenças, ideologias e atitudes que são compartilhados pelos indivíduos na organização. Formam as bases para as normas que guiam os comportamentos.

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

2.3.2 Cultura: Processos de Formação e de Investigação

A cultura organizacional, como visto, surge a partir das maneiras informais e não oficiais de como agir dentro das organizações e que acaba por influenciar na modelagem da maneira como os indivíduos percebem e reagem aos cargos formalmente definidos e aos arranjos estruturais. Por consequência, afirmam Wagner III & Hollenbeck (2003), a cultura influencia os comportamentos que são adotados no trabalho e isso acontece porque as normas e os valores culturais fornecem informações sociais e são estas informações que permitem determinar o significado do trabalho e da organização.

Os estudos de Marras (2005) relativos à cultura organizacional, embora tenham sido efetuados em empresas multinacionais e apontem ao geocentrismo como responsável pela disseminação dos valores observados em uma determinada empresa, estes valores tendem a se adaptar as demais, considerando-se e adaptando-os as pequenas diferenças

regionais. Suas conclusões, em que pese o contexto em que foram obtidas, apresentaram resultados importantes e refletem o que o indivíduo concebe em relação à cultura:

- a) Para a maioria das pessoas, a presença de uma cultura no âmbito de uma organização, é algo vago, de difícil percepção. Embora todos reconheçam a existência de uma cultura, eles não sabem do que se trata realmente. Apenas a minoria das pessoas afirma que a cultura advém de um programa oficial e é de amplo domínio;
- b) A cultura deve refletir uma conjugação de valores entre os níveis estratégico e tático da organização;
- c) Os valores culturais são apontados como de importância fundamental na consecução dos resultados organizacionais;
- d) Os processos seletivos não observam o perfil cultural, na maioria das vezes, de um determinado candidato. Na verdade, o processo de recrutamento e seleção deixa de observar a experiência do candidato, em termos de vivência cultural;
- e) O antagonismo histórico que existe entre capital e trabalho é que forma os valores culturais. Estes são movidos pelos interesses particulares de cada pessoa;
- f) Um sistema de valores tem sido criado para guiar o comportamento das pessoas dentro da organização, como forma de orientar não apenas os comportamentos, como também, controlar as atitudes, auxiliar a atingir os resultados. É construída a partir do consenso dos membros da organização;
- g) As políticas organizacionais levam em consideração a cultura organizacional;
- h) Na maioria das organizações é a área de Recursos Humanos que tem a incumbência de administrar, definir e manejar os rituais e cerimônias do processo de socialização de seus membros.

Os atores organizacionais têm um papel ativo na construção da realidade interna e no desenvolvimento das interpretações compartilhadas para as suas experiências (FREITAS, 2007). Analisando as políticas de Recursos Humanos explícitas e as implícitas, é possível decifrar e interpretar os padrões culturais desta organização (FLEURY, 1989). Mantidas a especificidade e a autonomia relativa das dimensões econômica e política, é possível entender a cultura como equivalente à dimensão simbólica das coletividades, porque as representações imaginárias formam seu substrato (SROUR, 1998).

Neste contexto, interessante é a abordagem dada por Schein (2010) ao estipular dois níveis de cultura que são presentes nas organizações: a cultura que é observável e a cultura essencial. A primeira, é a que pode ser vista ou que pode ser ouvida quando se adentra a organização, como é o caso de um cliente, um visitante ou até mesmo um empregado. Se esta cultura é suficientemente forte, os aspectos inerentes a esta modalidade de cultura facilmente são observáveis e sentidos. De maneira geral, esta cultura está refletida na forma como as pessoas se vestem, comportam-se e tratam os demais.

Schein (2010) a decompõe em vários elementos que revelam a cultura observável:

- as histórias (contadas e recontadas pelos membros da organização e que podem envolver sagas e incidentes dramáticos da vida organizacional);
- heróis (pessoas que ocupam/ocuparam lugares destacados e que são reconhecidas por suas realizações e admiradas pelos demais membros);
- ritos e rituais (solenidade e reuniões que marcam circunstâncias especiais vivenciadas) e
- símbolos (como é o caso da utilização de expressões de comunicação e expressões não necessariamente verbais utilizadas na vida organizacional).

Já a cultura essencial (SCHEIN, 2010) reflete as razões pelas quais as coisas acontecem na vida diária da organização. É baseada em valores e crenças que influenciam diretamente no comportamento das pessoas e que são responsáveis pelo surgimento da cultura que pode ser observável. Os valores ganham relevância, na medida em que fortalece a organização ao serem divulgados amplamente e com relativa frequência tanto nas declarações formais da missão, quanto no propósito organizacional. Na verdade, estes valores sempre enfatizam temas relacionados com a responsabilidade, com o desempenho, com a ética, com o envolvimento dos indivíduos e qualidade de vida perceptível no ambiente de trabalho.

A figura a seguir representa os elementos organizacionais, a partir dos que são observáveis e daqueles que requerem um exame mais detalhado para que sejam percebidos. Desta forma, os elementos que estão dispostos nos níveis mais externos são visíveis ao observador; os que se situam em níveis mais internos, não se revelam tão facilmente.

Ilustração 2: Os Elementos Da Cultura

Fonte: elaborada pelo autor (2014)

O processo investigativo da cultura de uma organização na concepção de Schein (2010) parte do princípio que é necessário o conhecimento dos requisitos elementares da cultura e esses envolvem a relação com a natureza, se a natureza da realidade é de verdade, a natureza humana e a natureza das relações humanas. De acordo com Schein (1984), a cultura sempre será vista como um processo de formação e de mudança: é aprendida através dos mecanismos que visam adaptar e integrar o indivíduo a realidade organizacional, combinando também os aspectos que se relacionam com a natureza

humana, as relações que se estabelecem entre as pessoas, as noções de tempo e de espaço, assim como a natureza da realidade e da confiança.

Partindo-se destas premissas, o autor elenca quatro fatores através dos quais é possível analisar as culturas organizacionais:

- 1) processo e conteúdo de socialização de novos membros;
- 2) respostas para incidentes críticos para a história da organização;
- 3) crenças, valores e suposições de criadores e portadores da cultura; e
- 4) explorar e analisar conjuntamente anomalias internas, fatores misturados descobertas em entrevistas.

Freitas (1991) tem afirmado que a identificação de uma cultura está vinculada ao que o pesquisador considera como cultura e, a partir daí, vários são os métodos que poderão ser utilizados para identificá-la. A autora remete à Schein (1984) e suas ideias sobre o assunto. Para que melhor se compreenda a cultura, faz-se necessário examinar os aspectos relacionados ao conteúdo e a força: o primeiro, o conteúdo, advém do o conjunto de pressupostos dos fundadores, líderes e demais indivíduos que, ao longo do tempo, se juntaram à organização e, também, das experiências atuais dos indivíduos e suas novas experiências em termos de aprendizagem; o segundo, a força, relaciona-se com a intensidade da influência da cultura no comportamento e na importância dos pressupostos que são compartilhados, a extensão deste compartilhamento e a hierarquia de importância que estes pressupostos assumem, uns sobre os outros.

Ainda de acordo com Freitas (1991), se considerados os aspectos conteúdo e força, para que se decifre a cultura é necessário que:

- se infira o conteúdo: pressupostos podem ser inferidos a partir das falas, das maneiras de agir, dos sentimentos;

- se atente para as qualificações e para o status dos investigadores: uma vez que o que a cultura revela pode sofrer influência daquele que a está investigando;
- se estime a força da cultura: o que pode ser revelado através da quantidade de membros da organização que demonstram compartilhar as manifestações culturais.

Fleury (2010) sugere que o processo de conhecimento de uma determinada cultura organizacional deve, necessariamente, abordar o histórico da organização em questão, o processo de socialização dos seus membros, as políticas de Recursos Humanos utilizadas na organização, a forma pela qual o trabalho se organiza:

- a) **A história da organização:** nesta etapa, reconstrói-se o momento em que a organização surge no ambiente, trazendo a análise os aspectos políticos e econômicos vigentes, uma vez que são eles necessários a exata compreensão dos objetivos pelos quais a organização passou a existir. É inegável, neste contexto, o papel que o fundador ocupa, haja vista que é dele toda a concepção da organização e, deste modo, acaba por criar os elementos simbólicos que permeiam a estrutura concebida.

A história é uma narrativa que está, frequentemente, baseada nos eventos verdadeiros que, repetidamente, são compartilhados entre os componentes da organização. Através delas, valores básicos são repetidamente contados aos novos integrantes para que os valores básicos sejam assimilados e mantidos vivos. É necessária, também, a análise de acontecimentos que podem ser considerados críticos à vida organizacional, como é o caso de eventuais fracassos e sucessos passados. Segundo a autora, são nestes momentos que valores essenciais podem ser visualizados com maior nitidez.

- b) **Processo de socialização dos novos membros:** a forma mais frequente de apreensão dos padrões culturais de uma determinada organização ocorre justamente no processo de socialização de uma determinada pessoa ao ambiente organizacional. São através destes procedimentos que valores e comportamentos vão, gradativamente, sendo assimilados. Comumente, o processo de socialização envolve treinamentos e processos de integração. Ao

mesmo tempo em que este processo desempenha o ritual de inclusão do novo membro, delimita o processo de exclusão dos demais.

- c) **Políticas de Recursos Humanos:** a relação que se estabelece entre o indivíduo e o empregador são compostos por dogmas e ritos que ganham sua materialidade através das políticas utilizadas para gerir os recursos humanos. Assim, o processo que se inicia com o recrutamento e vai até as políticas de carreira e remuneração, acabam por influenciar os contornos culturais da organização. As políticas podem tanto ser implícitas, quanto explícitas e análise destas permite ao investigador detectar os padrões culturais vigentes.
- d) **Processo de comunicação:** o tecido simbólico da organização passa por um sistema complexo de comunicação e pode ser transmitido formal e informalmente. O conhecimento e análise destes meios permitem conhecer e desvendar as relações que se restabelecem no universo organizacional.
- e) **Organização do processo de trabalho:** através da análise do processo de trabalho é possível identificar-se as categorias que a ele são intrínsecas. É possível, também, que através desta análise se encontrem os subsídios necessários para mapear as relações de poder entre as diversas categorias de indivíduos e outras áreas da organização. É através da análise desta dimensão que se pode conhecer a política através da qual os elementos simbólicos da organização foram construídos.

Como aqui foi despendida, a cultura, em uma acepção ampla, compreende a forma como as pessoas compreendem a realidade e as maneiras pelas quais satisfazem suas necessidades, enquanto permanecem em um determinado grupo. Em última análise, ela é capaz de explicar os seus comportamentos frente a uma determinada realidade. É, então, necessário, que se entenda como se dá o processo de assimilação de uma nova cultura a partir do processo de socialização dos novos membros e da premissa de que este será tão melhor sucedido, quanto maior for a internalização dos valores vigentes no novo ambiente.

2.3.3 Cultura e Processo de Socialização

A cultura sempre se apresenta como um fenômeno coletivo, na medida em que é compartilhada pelos indivíduos que vivem, ou estão em um mesmo ambiente social e que é onde eles a aprenderam. É aprendida e é derivada do ambiente social (HOFSTEDE, 1997).

O processo de socialização resulta em um elemento essencial ao acolhimento do novo integrante em um ambiente já moldado por expectativas, premissas e leituras acerca do ambiente organizacional. Embora não se esgote na forma como a cultura vigente na organização é percebida, o processo de socialização prolonga-se por todo o período que o indivíduo permanecerá, uma vez que as mudanças são constantes no cotidiano organizacional, quer em face das novas demandas, quer em face das novas contingências legais. A socialização, sobremaneira, é a forma pela qual a pessoa compreenderá os valores, competências, comportamentos que dela se esperam e o conhecimento para que possa assumir as atividades do cargo que ocupará. Assim, e em síntese, é através deste processo que se espera:

- que a pessoa adquira os comportamentos adequados e apropriados, como forma de exercer de forma conveniente o seu papel no novo contexto;
- que se desenvolvam as competências e as capacidades necessárias e que estão relacionadas com o trabalho;
- que sejam ajustados os valores os valores individuais com os do grupo e da organização.

É inegável que o processo de socialização envolve a absorção das normas, dos valores e das crenças vigentes na organização e que virão a compor o processo de aculturação do indivíduo entrante. Hellriegel (1993) tem afirmado que o impacto que a organização e os seus elementos de cultura têm sobre o indivíduo podem fazê-lo a assumir uma atitude passiva e conformista em face de imposições decorrentes da cultura. A cultura, então, funciona como uma espécie de amálgama entre os diversos elementos que compõe a

organização e que permite dar a coesão necessária a sua compreensão. É este amálgama que permite o fortalecimento entre os diversos componentes da estrutura organizacional.

Para Hellriegel (1993), o processo de socialização terá sucesso se dele resultar:

- a) satisfação profissional,
- b) clarificação do papel a ser desempenhado pelo indivíduo,
- c) forte motivação,
- d) compreensão e controle,
- e) forte investimento no trabalho,
- f) forte adesão ao espírito organizacional,
- g) estabilidade dos recursos humanos alocados,
- h) elevada qualidade e
- i) aceitação interior dos valores vigentes na organização.

O processo de socialização, como define Robbins (2005), consiste na adaptação dos indivíduos que estão sendo admitidos à organização e a cultura vigente. Na medida em que as pessoas passam a se associar uma com as outras e, com isso, passam a ganhar experiências interpessoais, elas passam a esperar que os demais se comportem de uma determinada maneira e, quando estas expectativas acabam por ser frustradas, a relação resultará em tensão. Os papéis que a pessoa assume na organização representam as expectativas e os comportamentos que dela são esperados. Assim, como afirmam Wagner III & Hollenbeck (2003) as normas são constituídas dos papéis e dão a forma a ser utilizadas nas relações interpessoais.

O processo de socialização é o processo através do qual as pessoas adquirem os conhecimentos e as habilidades sociais que são necessárias para que os papéis sejam assumidos dentro de um determinado grupo ou organização. É aprender sobre o grupo, sobre a organização, seus valores, sua cultura, sua história passada, seu potencial e, sobretudo, aprender o lugar onde se encaixa o ocupante do papel (WAGNER III; HOLLENBECK, 2003).

Sob a ótica de Bernardes & Marcondes (1999), o processo de socialização é um componente da aprendizagem a qual as pessoas são submetidas ao longo da vida. Neste processo, são interiorizados os elementos socioculturais do meio, fixando-os na estrutura da personalidade e sendo influenciados pelas experiências do indivíduo e dos agentes que lhes foram significativos, adaptando-se não só ao meio social em que vive, mas, se for o caso, ao ambiente organizacional.

De acordo com Van Mannen (2010), o processo de socialização das pessoas na organização pode ocorrer das seguintes formas de estratégia:

- a) **formal ou informalmente:** as primeiras podem ser consideradas como as que mais geram tensão nos indivíduos, uma vez que são capazes de segregá-los, através da especificação das ações da pessoa. Já os processos informais diminuem a ansiedade do indivíduo que está entrando na organização, uma vez que o próprio procedimento permite que ele escolha o agente socializador. Pode ocorrer, também, através de estratégias individuais e coletivas, privilegiando-se a ideia de grupo, onde a que prevalece é a do aprendizado coletivo; se a socialização é individual, os valores acabam se internalizando através do vínculo que se forma entre o novato e o que serviu de mestre.
- b) **individual ou coletivamente:** quando as estratégias são grupais, os novatos desenvolvem uma consciência coletiva (estamos todos no mesmo barco). Quando há a noção de grupo, há a possibilidade de se pensar no desvio do padrão exigido. Quando a socialização é individual, há a relação mestre-aprendiz, onde há a possibilidade de internalizar valores a partir do vínculo afetivo e de mudanças individuais.

- c) **sequenciais e não-sequenciais:** as primeiras estão relacionadas com ações discretas e identificáveis de socialização, que são cumulativas; nas segundas, o processo ocorre através de um estágio inicial, onde é possível a absorção dos indicadores culturais, pelo indivíduo, da organização.
- d) **fixas e variáveis:** as primeiras permitem que, de antemão, saiba-se o tempo que durará a sua socialização; nas segundas, o processo é fragmentado e não é possível estimar-se o tempo de duração.
- e) **por competição ou por concurso:** privilegiam-se as habilidades, ambições ou antecedentes que representam a essência dos processos de socialização por competição. As fases são sucessivas e a ideia é a de que, passando-se em uma, passa-se a próxima. Está relacionada à ambição, uma vez que a técnica em muito a favorece. Já na estratégia por concurso, favorecem-se características próprias do indivíduo, como é o caso de educação e formação.
- f) **em série e isoladas:** possibilitam, no caso da primeira, a inserção e preparação do iniciante para o exercício de cargos semelhantes na organização; no caso da socialização isolada, privilegia-se a criatividade e a originalidade.
- g) **investidura e do despojamento:** na primeira, privilegiam-se as características das habilidades da pessoa empossada; no segundo, desprezam-se estas características, fazendo com que o indivíduo se desprenda de habilidades passadas.

Oliveira (2009) segue na mesma linha de Van Mannen (2010), acrescentando que o processo de interação social compreende um intrincado sistema de conhecimento e de aculturação em que os indivíduos procuram projetar sentimentos, ideias e vontades no espaço social, junto a outros indivíduos. Nos processos de interação social (ASHFORTH *et al.*, 2007) os indivíduos conhecem as regras que permitirão a sua entrada em um determinado grupo social, tomando consciência de sua independência com os demais e se informa do significado que melhor se coadunará com a estabilidade da relação social.

O processo de interação social exige a presença do composto sentimento-ideia-vontade que representa o indivíduo ou um grupo que integram a sociedade e estão em um relacionamento contínuo (OLIVEIRA, 2009). O processo de socialização é, então, constituído pelos esforços da sociedade em construir uma padronização de comportamentos de seus membros.

A cultura hierárquica é orientada no âmbito interno da organização e através do foco no controle e na estabilidade. Seus valores estão alicerçados no modelo burocrático de organização, valorizando a estabilidade e partindo-se do princípio que os indivíduos vão, passivamente, entrar em conformidade com as regras que já estão previamente estabelecidas no monumento em que assumirem, formalmente, seus papéis (BATEMAN; SNELL, 2009).

Já na concepção de Maximiano (2007), o processo de socialização envolve três estágios principais:

- a) primeiro estágio – **expectativa e preparação**: momento em que os comportamentos e regras que vigem no âmbito organizacional são dados ao conhecimento do indivíduo. Normalmente é um processo que acontece mesmo antes do efetivo ingresso deste no ambiente de trabalho. É, segundo o autor, o conjunto de conhecimentos que a pessoa adquiriu antes mesmo de ingressar na organização, como o que ocorre, por exemplo, quando se presta um concurso público.
- b) segundo estágio – **ingresso**: momento em que o indivíduo passa a, formal e informalmente, a aprender os comportamentos vigentes. Isso pode acontecer através das relações que são estabelecidas com os demais indivíduos, de treinamentos, observações e manuais. Neste momento, a pessoa passa a comparar-se com os comportamentos que a organização está lhe exigindo.
- c) terceiro estágio – **ajustamento e integração**: momento em que as regras de comportamento vigentes já foram internalizadas pelo indivíduo e passam a ser tidos como pertencentes à organização. O não ajustamento a estas regras podem forçar o indivíduo a deixar a organização.

Chaoet *al.* (1994) propõe uma escala de seis dimensões a serem atingidas no processo de socialização. O quadro a seguir as representa, assim como contrapõe os objetivos a serem alcançados em cada uma das dimensões:

Quadro 3: O Processo de socialização

DIMENSÃO	OBJETIVOS A SEREM ATINGIDOS
Conhecimento acerca da história da organização	<ul style="list-style-type: none"> • familiarização com a história do grupo e da organização • familiarização com os costumes, rituais, cerimônias e celebrações vigentes • familiarização com as tradições
Conhecimento da linguagem do grupo	<ul style="list-style-type: none"> • conhecimento dos termos e vocabulários empregados • conhecimento das palavras e termos utilizados
Conhecimento da dimensão político-organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • conhecimento de como as coisas realmente funcionam • conhecimento das pessoas mais influentes • conhecer o que tem que fazer
Relacionamento interpessoal	<ul style="list-style-type: none"> • criar relações de amizade • ser benquisto no meio social • ser considerado parte do grupo
Conhecimento de valores e objetivos da organização	<ul style="list-style-type: none"> • representar a organização e seus valores • os objetivos individuais e o s da organização são coincidentes • Acreditar nos valores da organização • apoiar os objetivos da organização
Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • desempenhar com sucesso as suas atribuições • ter domínio das atividades do seu cargo • desenvolver aptidões e competências apropriadas a sua função • compreender regras de responsabilidade e deveres do cargo

Fonte: adaptado de Chaoet *al.* (1994).

Como visto, longe de representar um tema pacífico, todas as relações sociais são marcadamente influenciadas pela própria natureza conflituosa das relações que são estabelecidas pelo indivíduo enquanto pertencente a um determinado grupo social. Os conflitos se originam a partir do ajustamento dos padrões de comportamento aos ordenamentos implícitos e explícitos vigentes no ambiente social e que determinam o que se esperam dos indivíduos. Por ser assim, o poder surge, então, como um elemento indissociável à cultura e, também, por ser um elemento intrínseco ao estabelecimento destas relações, na medida em que é necessário produzir-se, intencionalmente, certa influência tendente a manter (ou restaurar) o equilíbrio que se pressupõe existir nas relações que são levadas a efeito no contexto organizacional. É por isso que a próxima seção se destina a explorar o poder e suas premissas.

2.3.4 As Premissas do Poder nas Organizações

O exercício do poder e a submissão dos indivíduos a vontade dos outros é inevitável na sociedade contemporânea e é socialmente imprescindível. Galbraith (1983), ao discorrer sobre o poder, remete-o a ideia de glória e a uma das maiores aspirações do homem.

O poder nas organizações está relacionado com a capacidade de influenciar os demais indivíduos e grupos. De forma geral, isso significa que, através dele, é possível fazer-se com que as tarefas sejam realizadas e que se atinjam os objetivos, muito embora, algumas vezes, é possível que haja resistência a ele.

Santos (1993) afirma que cada espaço estrutural (e aqui se inclui o das organizações, o da produção) é um fenômeno complexo que se constitui por cinco componentes, que são elementares:

- uma unidade de prática social;
- uma forma institucional privilegiada;
- um mecanismo de poder;
- uma forma de direito e
- um modo de racionalidade.

No contexto organizacional – o espaço econômico – encontram-se as relações de trabalho que são estabelecidas e que incluem, também, as relações de produção no nível da empresa, as relações entre os indivíduos e a produção e a relação entre os indivíduos: neste contexto, a unidade de prática social é a classe, a forma institucional é a empresa, o mecanismo de poder é a exploração (mais-valia), a forma de direito é o direito da produção (as normas que regulamentam a organização) e o modo de racionalidade é a maximização do lucro.

De acordo com Fleury (1989), o poder permeia os padrões culturais que vigem em uma determinada organização e acaba por atingir todos os indivíduos que a compõe e é por eles manipulado quando estão envolvidos disputas e interesses que podem ser individuais ou de um grupo.

Já para Segnini (1989), a cronologia do poder disciplinar nas relações que são estabelecidas pelas pessoas pressupõe um contexto econômico, social e político no qual estará inserido e é nesse mesmo contexto que será possível verificar eventuais resistências das pessoas a ele.

A partir da concepção de Foucault (2010), o que se tem é que os mecanismos de poder não foram suficientemente estudados se comparado com o saber. A partir do século XVIII, as teorias liberais que explicam o poder passaram a identificar o poder do Estado como o poder social e, concomitantemente, verificou-se o surgimento na sociedade moderna de outro tipo de poder, o poder disciplinar. Este, rapidamente, se disseminou e se mostrou bem mais eficaz, normalizando as subjetividades. O poder, então, é uma prática social construída ao longo da história e não um objeto natural (FOUCAULT, 2010).

O poder-saber foi gradativamente esvaziando o poder político-jurídico de tal forma que o poder do Estado, ao lado dele, só é visto como mais uma forma de poder (FOUCAULT, 2007 e 2010). O autor tem afirmado que o poder se articula com o saber, uma vez o poder cria objetos do saber, os fazendo emergir, acumulando e utilizando informações. O exercício do poder acaba por criar o saber. A concepção foucaultiana de poder – de que está disseminado por toda a sociedade, por toda a estrutura social e é feito de tal forma, que de sua rede de dispositivos ninguém escapa – pode ser estendida à contemporaneidade e pode ser percebido e realizado por e em várias instituições, em acontecimentos e nas relações que as pessoas matem umas com as outras e o exercício do poder é feito através de vários conhecimentos e saberes. O poder não é algo que se pode possuir, uma vez que só é possível exercê-lo e está intrinsecamente vinculado a um determinado campo do saber. O Estado, como detentor atávico do poder, não tem como estender sua teia sobre tudo e sobre todos e, assim, a alternativa é delegá-lo para que ele passe a permear todo o meio social, mas com a precaução de evitarem-se os abusos ou que se torne ele patológico.

Ao analisar o poder através da governamentalidade, Foucault (2002) a designa como sendo um conjunto de práticas de administração de pessoas e da economia e que acabam por resultar em um poder contemporâneo, que não se confunde com a soberania, mas com o controle, a legitimidade e manutenção do poder pelo governante, legitimando-o quando do seu exercício sobre a sociedade. É nesta dimensão que o poder deve ser exercido com relação aos indivíduos que não se ajustam as regras impostas à sociedade, aplicando-lhe medidas repressivas e disciplinares, uma vez que a sociedade é construída em bases democráticas e amparada por leis que dão os suportes necessários para que se administrem os interesses desta mesma sociedade.

A punição, para Foucault (2007), é uma função social extremamente complexa e os métodos punitivos são, na verdade, técnicas de poder. A punição e a vigilância servem para mostrar às pessoas que estas devem observar e obedecer as normas que são estabelecidas pelas instituições ou pelo Estado. Através da vigilância, é possível utilizar-se técnicas que permitam controlar (Foucault utilizou o termo “adestrar”) os indivíduos através dos seus gestos, das suas atividades e a sua aprendizagem nas suas rotinas diárias e cotidianas. O poder disciplinar, na sua concepção, visa tornar o indivíduo “dócil”.

No âmbito do trabalho, Foucault (2007) afirma que o controle das atividades ali exercidas poderão ser exercidas através da rigidez dos horários e este, o horário, é um eficaz meio de exercício de poder disciplinar. A não observância ou a má utilização do horário causa ócio ou inutilidade. Gerir o tempo e torná-lo útil é uma forma de poder. A toda ação transgressora deve corresponder a uma sanção normalizadora, isto é, punição como forma de corrigir o comportamento desviante com efeitos, acima de tudo, pedagógicos.

Interessante é o ponto de vista de Motta (1986) acerca da obra de Foucault (1998): afirma ele que a proposta formulada por este não contempla o poder em seu aspecto de dominação dos indivíduos e grupos sobre os outros, assim como também não contempla o poder como algo proveniente das prerrogativas do Estado. Contempla, sim, o poder onde este se revela mais complexo, nas formas como este se mostra no contexto social e cujas peças fundamentais parecem ser o poder em si, o saber e a instituição. Assim,

Foucault adentra nos estudos da medicina, dos manicômios, na prisão, na vigilância e na submissão.

De concreto, o que se tem é que um sistema de regras aplicado em uma determinada organização burocrática faz com que as pessoas que, por uma questão de cultura, já estão acostumadas a conformar-se com as regras, passem a conviver em um processo de objetivação com relação a este sistema normativo (PAGES; BONETTI, 1987). Objetivar compreende tudo aquilo que pode auxiliar o indivíduo a perceber que as suas atividades são decorrentes de prévio ajuste e que não decorrem de desmandos ou arbitrariedades. É preciso que a situação (e atuação) do indivíduo se fundamente em dados objetivos, uma vez que objetivar significa neutralidade e despersonalização das relações sociais que se estabelecem no ambiente organizacional.

Poder é a capacidade de influenciar os outros; existe como corolário do conceito de autoridade (MEGGINSON *et al.*, 1998). O poder coercitivo resulta da expectativa das pessoas com relação ao castigo que sofrerão por não seguirem as ordens.

Segundo Kwasnicka (2006), o poder é elemento necessário aos processos decisórios e que acaba por controlar o tipo de ação que os subordinados levarão a efeito e proporcionado uma expectativa por ter tomado a ação que se desejava. É a habilidade de agir de forma determinada e efetiva sobre pessoas ou, então, apoderar-se das decisões favoráveis que, por direito, não são atribuídas aos indivíduos ou aos seus papéis.

Na tipologia das organizações, Etzioni (1958) as classifica em função do poder. Para ele, o tipo ideal de Weber aplica-se particularmente a empresas e governo, não abrangendo todas as organizações. Embora as se distingam umas das outras, as organizações agrupam-se em categorias que permitem compará-las e agrupá-las em categorias. Etzioni (1958) as categoriza em três:

- a) as organizações coercitivas são aquelas que encontram na força física o controle sobre os indivíduos, mantendo o comportamento, a disciplina e o comportamento de acordo com o que é esperado. As atividades são realizadas através da ameaça velada ou, então, através do uso da força;

- b) nas organizações utilitárias o envolvimento, geralmente, é feito através da remuneração ou outras recompensas no sentido de obter-se um comportamento esperado;
- c) nas organizações normativas a obediência as regras é decorrente do comprometimento dos indivíduos com os objetivos organizacionais. Os valores, os símbolos, os rituais, o prestígio, são as técnicas de controle frequentemente utilizadas nesta modalidade de organização.

Weber (1956) afirma que poder e autoridade formam um relacionamento entre dois ou mais indivíduos ou grupos, correspondendo, de um lado, aos que detêm o poder e autoridade e, do outro, aqueles que respondem a este poder e a esta autoridade. Se autoridade esta relacionada com a prerrogativa de tomar uma determinada decisão e de exigir a obediência, o poder é a habilidade de fazer com que as pessoas façam aquilo que foi determinado.

Sob a ótica Weberiana (SILVA, 2008), o conceito de autoridade deve ser distinguido dos conceitos de poder e de persuasão. Enquanto o primeiro refere-se à probabilidade da pessoa executar sua vontade apesar das resistências opostas, o segundo se refere à faculdade da pessoa em influenciar a decisão ou ação de outro, mediante a razão, a lógica e a argumentação. O poder, ainda, inclui o controle da situação, mediante coações (ou ameaças), ou por meio da manipulação das condições, de modo a obter a obediência.

Poder, para Robbins (2005) é a capacidade que uma pessoa tem de influenciar o comportamento de outro indivíduo ou grupo, no sentido de que venham a fazer algo que, de outra forma, não fariam. Nas organizações que utilizam os princípios da burocracia, o poder é decorrente da posição do indivíduo dentro da estrutura organizacional. Na verdade, o poder é do cargo e não da pessoa. O poder formal, nas organizações, está baseado na posição que o indivíduo ocupa dentro da mesma e dele pode emanar a capacidade de coagir ou de recompensar.

A obediência é a relação em que uma pessoa comporta-se de acordo com a orientação que é dada por outra e apoia-se no poder desta segunda pessoa (MAXIMIANO, 2007).

As organizações normativas, como é o caso das universidades, dependem muito mais do comprometimento de seus participantes do que de recompensas. O poder normativo, segundo Maximiano (2007) é o principal meio de controle dos participantes operacionais, os quais apresentam alto nível de comprometimento. As orientações são internalizadas pelos indivíduos e são aceitas como válidas, como é o caso da liderança, rituais, símbolos sociais e prestígio. A coerção, neste caso, tem papel secundário. Etzioni (1958) também classificou as instituições educacionais como organizações normativas.

Entretanto, Motta (1986) discorda de Etzioni (1958) e diz que estas instituições não se constituem em um tipo puro de organização normativa, uma vez que a coerção só é utilizada como fonte secundária de consentimento. Na verdade, os mecanismos de controle normativo neste tipo de instituição são marcados pela manipulação de títulos, elogios e honrarias, a influência pessoal do professor. Persiste, porém, o caráter meramente coercitivo sempre que as questões de disciplina estiverem em evidência.

Do ponto de vista organizacional, a autoridade significa o direito que o ocupante do cargo tem de solicitar a um indivíduo que ocupa uma posição hierarquicamente inferior, a execução de uma determinada tarefa, visando aos objetivos organizacionais. De forma mais ampla, a autoridade se consubstancia no direito de decidir e comandar.

Conforme Kwasnicka (1989), a diferença entre autoridade e poder consiste no fato de que, a primeira, corresponde ao direito de comandar e, o segundo, é a habilidade de comandar. O poder pode ser medido na habilidade para dar recompensas, prometer recompensa, eliminar recompensa, prometer punição e punir.

2.3.5 Manifestações do Poder

Nem sempre o indivíduo percebe o poder de forma material dentro da organização. Ele não é uma unidade global, passível de observação e análise, mas uma prática social que assume formas heterogêneas e, às vezes, antagônicas entre si, uma vez que, eventualmente, pode resultar de articulações locais em determinadas áreas de atuação (FLEURY; FISCHER, 2010). O poder, como afirmam as autoras, não é algo que possa ser possuído, simplesmente difunde-se pela organização, em seu corpo, e manifesta-se

através de práticas e relações cuja eficácia baseia-se no exercício da mediação, na capacidade de ocultar as contradições existentes.

As formas pelas quais o poder é exercido estão complexamente inter-relacionadas e, em muitas vezes, as formas são ocultas. O uso do poder, segundo Galbraith (1983), envolve três aspectos:

- o poder visto como condigno,
- o poder como compensatório e
- o poder visto como condicionado.

No primeiro caso, a pessoa está consciente da sua submissão, uma vez que a outra opção se apresenta como desagradável; no segundo caso, a submissão ao poder é feita mediante o oferecimento de uma recompensa e, finalmente, no terceiro caso, o que se busca é mudança de uma crença, o que é feito através da persuasão, da educação ou do compromisso social. No poder condigno e no poder compensatório verifica-se que a reação do indivíduo é, em ambos os casos, consciente, mas a diferença entre ambos é que a recompensa é negativa (relação antiga com a punição física, mas pode ser qualquer tipo de ação adversa) e positiva, respectivamente. O fundamental para o poder condigno e para o compensatório é a relação entre a punição ou recompensa oferecida e a submissão obtida.

Raven (1993), ao discorrer sobre as manifestações do poder, sugere cinco fontes das quais ele poderá emanar:

- a) **Poder legítimo:** neste contexto, o detentor do poder tem a prerrogativa, traduzida pelo direito e pela autoridade, de dizer aos componentes da organização o que deverão fazer. Em contrapartida, eles são obrigados a obedecê-lo em função da legitimidade das ordens;

- b) **Poder sobre recompensas:** aqui, a obediência é obtida através da prerrogativa de distribuir as recompensas. As pessoas obedecem porque querem receber estas recompensas;
- c) **Poder de coerção:** neste caso, há o controle sobre os meios de punição. Através da punição, ou da sua ameaça, é possível que as pessoas obedeçam como forma de evitá-la;
- d) **Poder de referência:** a obediência é obtida através das características pessoais do detentor do poder. As pessoas o obedecem em função da admiração, da aprovação, da estima ou da vontade de ser estimado;
- e) **Poder de competência:** para tanto, são necessárias algumas habilidades ou conhecimentos especiais, os quais são objeto de desejo do subordinado.

Estas fontes, como afirma Raven (1993), são todas importantes e acabam por refletir nos membros que são detentores do poder na organização. Não é possível, entretanto, subestimar-se aqueles que encontram nas fontes pessoais, como é o caso dos poderes de referência e competência, uma vez que é possível que os indivíduos se relacionem de forma mais direta e estejam mais motivados a atender suas expectativas. Entretanto, é de supor-se que as principais recompensas e punições estejam concentradas nas mãos daqueles que têm alto poder legítimo.

As fontes do poder, segundo Galbraith (1983), centram-se na personalidade, na propriedade (e, neste caso, inclui-se, também, a renda) e na organização (incluindo-se o Estado). A personalidade é, em muito, influenciada pela propriedade, da mesma forma que esta influencia a personalidade. A propriedade associa-se à organização e esta se constitui na força mais importante da contemporaneidade. A consequência prejudicial do poder é a punição.

Freitas (1991) afirma que talvez nenhum outro órgão, departamento ou setor da empresa, considerado isoladamente, tenha tanto destaque e importância no papel de manutenção da cultura organizacional do que o órgão que é responsável pela

Administração dos Recursos Humanos. É, então, a partir desta premissa, que o item a seguir tratará das pessoas no âmbito do serviço público.

2.4 AS PESSOAS E O SERVIÇO PÚBLICO

Na concepção de Leite & Albuquerque (2009), é possível afirmar-se que a sociedade contemporânea passou a encarar o trabalho como uma forma de autodesenvolvimento social e profissional. Na medida em que a nova visão sobre o contexto passa a ser esta, deixa-se para trás a concepção de que o trabalho é apenas uma forma de sobrevivência ou, então, de acumulação de riquezas. O que se tem visto, é que as pessoas partiram para a busca não só de atividades, como também de relacionamentos, que apresentem algum resultado significativo. Por sua vez, as empresas passaram a tratá-las como indivíduos que estão sempre em busca evolução e participes de um processo de bem-estar e de riquezas. Limongi-França (2012) têm destacado que as pessoas devem ser geridas a partir de uma visão holística dos fundamentos da administração, englobando aquilo que as pessoas têm como perspectivas acerca das relações de trabalho e do contrato psicológico que entre elas e a organização se estabelece, contemplando, sob este aspecto, tanto o que a organização quer da pessoa, quanto o que esta quer da organização.

A gestão de pessoas, de acordo com Toledo (1982), pode ser vista como sendo o conjunto de princípios, estratégias e métricas que visa contribuir para atração e retenção do patrimônio humano de qualquer grupo organizado. As empresas, no geral, têm se deparado com desafios relacionados com a necessidade de manter em seus quadros pessoas talentosas, capacitadas e em condições de assumir posições estratégicas na estrutura hierárquica. Assim, a identificação e o desenvolvimento destes recursos passa a requerer das organizações, de uma maneira geral, a implementação de sistemas estruturados de gestão de pessoal, alinhados com a visão, com a estratégia e com os objetivos que se pretendem atingir (QUEIROZ; LEITE, 2009).

No âmbito das organizações o que se pretende das práticas de gestão de recursos humanos é que estas conciliem os instrumentos hábeis a favorecer as pessoas uma vida mais saudável e, assim, permitindo que reflexos se produzam em termos de

produtividade, qualidade, desenvolvimento e competitividade (LIMOGI-FRANÇA, 2012).

Tem-se verificado que a forma como as pessoas percebem e assimilam a cultura do trabalho é similar ao modo como percebem o seu papel como integrantes de instituições que pertencem ao Estado. A cultura do trabalho (ou organizacional) tem sido definida como a maneira pela qual as pessoas introjetam as práticas, as normas, os costumes e os valores de determinada organização (COELHO, 2000).

A cultura acaba por perpassar os limites da própria organização, pertença ela ao mercado ou ao Estado, e afeta a maneira como as pessoas reagem em outras organizações que, frequentemente, não estão relacionadas com a instituição em que trabalham. Nem sempre é possível garantir que as práticas adotadas no segmento setor seriam as adequadas às organizações que pertencem ao Estado.

A distinção entre a iniciativa pública e a privada é bem consubstancial e se dá já a partir do processo de recrutamento e seleção. Como forma de afastar-se do poder político, inerente à Administração Pública, o processo de recrutamento e seleção baseia-se no princípio do mérito e da igualdade. Na concepção de Savas&Ginsburg (1973) esta sistemática é revestida pela burocracia e pelo formalismo e, por isso mesmo, não possibilita que se apreenda acerca do elemento humano. Entretanto, como forma de assegurar tais princípios, é que o meio encontrado para satisfazê-los é o concurso público. A previsão é, inclusive, constitucional, e visa assegurar a real igualdade de oportunidade aos que se candidatam ao ingresso no serviço público.

O fim, o propósito de existência do Estado (DALARI, 2013) é o bem comum, tendo em vista que é preciso proporcionar as condições de vida social que venham a favorecer o desenvolvimento do homem em todas as suas dimensões. Para tanto, o Estado desenvolve três funções que lhe são essenciais:

- a) a de legislar, no sentido de que a ele compete a elaboração das normas de comportamento e a criação direito vigente;

- b) a de jurisdição, que se incumbe da solução dos conflitos eventualmente havidos e, em decorrência, a utilização da força de justiça, ínsita a o Estado; e
- c) desenvolve a administração, onde põe em pratica as normas necessárias à satisfação comunitária e que só próprias dos fins do Estado. É, através desta atividade administrativa, que se concretizam as finalidades estatais, em aspecto amplo (BARROS JUNIOR, 1972).

É necessário considerar-se, de antemão, que o serviço público é um complexo de órgãos, agentes e recursos da Administração Pública que se destinam a satisfação das necessidades dos administrados (NÓBREGA, 2004).

Em um sentido mais formalista, o serviço público é a atividade desempenhada por alguém, sob as regras do direito e que visam à satisfação dos interesses dos administrados (GASPARINI, 2012). É toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade matéria que se destina a satisfação das necessidades da comunidade em geral, fruível pelos administrados, que o Estado tem o dever de prestar, por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes e que são instituídos em favor dos interesses efetivamente públicos (MELLO, 2012).

Serviço público é o que a Administração Pública presta diretamente à sociedade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. São dele privativos, uma vez que só a Administração Pública pode prestá-los e que não pode delegar a terceiros.

Servidores públicos constituem uma das categorias dos agentes públicos e, estes, são todos os indivíduos que, em caráter definitivo ou temporário, desempenho alguma das atividades inerentes ao aparato estatal (BASTOS, 2002). Servidor público é, então, uma das categorias de agentes públicos (os outros são os agentes políticos e os agentes públicos delegados). O termo designa as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas (DI PIETRO, 2012).

Servidor Público, de acordo com Meirelles (2012), Moreira Neto (2009) e Justen Filho (2012), é a pessoa que está a serviço remunerado da Administração Pública. É, portanto, uma pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do próprio Estado. Neste estudo interessam apenas àqueles servidores que foram admitidos a representar o Estado, mediante concurso de provas e títulos. Prestam seus serviços de maneira definitiva, mas poderão sofrer punições, em caso de cometimento de irregularidades ou caso venham a cometer proibições inerentes ao serviço que desenvolvem, tendo como pressuposto, sempre, a necessidade de observação das regras que regem os seus comportamentos funcionais.

O concurso é o procedimento administrativo declarativo da habilitação à investidura (MOREIRA NETO, 2009). Os que assim ingressaram, se denominam servidores públicos estatutários (JUSTEN FILHO, 2012; DI PIETRO, 2012) e a sua relação com o Estado é subordinada a regime jurídico de direito publico, caracterizado pela ausência de consensualidade para sua instauração tal como para a determinação de direitos e deveres. Isso equivale a dizer que, diferentemente das organizações da iniciativa privada, o candidato a ocupar a função de servidor público deverá se submeter a provas de conhecimento e títulos, em concurso com demais candidatos e, uma vez aprovado e investido no cargo, submeter-se-á a um regime jurídico com o qual não compactuará, ou seja, aderirá às regras que são pré-existentes a sua posse no cargo.

Servidor público é o titular do cargo estrutural da organização pública do aparato estatal.

Na verdade, este regime jurídico visa à satisfação das necessidades coletivas. Neste caso, o coletivo se sobrepõe ao individual, uma vez que os serviços prestados não têm a conotação do trabalho prestado em organizações privadas: aqui, o objetivo é o bem da coletividade. É preciso que fique claro que a vontade da pessoa, do indivíduo, só é necessária para que se instaure este vínculo estatutário, mas o regime que regerá a relação entre este e o Estado é imposto unilateralmente por este ultimo (JUSTEN FILHO, 2012). Os direitos e deveres do servidor público estão dispostos em regramento legislativo próprio, como se verá adiante.

Diferentemente da iniciativa privada, onde as organizações estabelecem exaustivos processos de recrutamento e seleção, a admissão ao serviço público dá-se, tão-somente, mediante concurso. Por definição, este é um procedimento que é conduzido por autoridade específica, especializada e imparcial e que se subordina, sobremaneira, a um determinado ato administrativo que o antecede. É regido pelos princípios da objetividade, da isonomia, da legalidade, da publicidade e do controle público, destinado a selecionar, dentre os que a ele se inscrever, a pessoa mais capacitada a prover um determinado cargo público (JUSTEN FILHO, 2012; DI PIETRO, 2012; MEIRELES, 2000; BASTOS, 2002).

Como se percebe, os requisitos constantes em lei nortearão este processo seletivo, eliminando quaisquer aspectos que, eventualmente, possam ser considerados subjetivos. A princípio, dada a imparcialidade que norteia toda a atividade administrativa pública, qualquer pessoa poderá dele participar. Entretanto, é possível que elementos restritivos sejam elencados no ato administrativo que o precede – o edital – e estes presumem que, as pessoas que não os preencherem não possuem as condições para satisfazer as necessidades do Estado. Este, como afirma Matias-Pereira (2007), tem seu sistema de gestão apoiado no princípio da legalidade.

Como regra, os candidatos são submetidos a provas ou a provas e títulos como forma de seleção. A partir da vigência da Constituição Federal de 1988 a investidura em cargo ou emprego público passou a depender, exclusivamente, da 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.

Embora o edital possa prever os testes psicológicos, no caso específico deste estudo os editais não preveem esta modalidade de testagem. Aprovado, o candidato estará apto à nomeação. Nomeada, a pessoa provirá (ato unilateral do Estado) o cargo.

2.4.1 O Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: os direitos e os deveres inerentes

O regime de trabalho dos indivíduos que servem a Administração Pública é único e é instituído pela Constituição Federal vigente, abrangendo todos os servidores civis da

Administração Pública direta, autárquica e fundacional, o que significa dizer que a eles não são aplicados os princípios inerentes a legislação trabalhista comum (MEIRELLES, 2012).

Como já se teve oportunidade de mencionar, uma vez admitida a pessoa ao serviço público, ela servirá a comunidade (BASTOS, 2002). Acima de tudo, o termo servidor público engloba a aceção do desapego à causa que possam ser consideradas individuais em prol do bem público. Desta forma, o indivíduo ficará sujeito a inúmeros deveres e, acima de tudo, obrigações que são próprias do regime estatutário e que não são condicionados a eventos exauríveis ou determinados (JUSTEN FILHO, 2012).

Estes deveres e proibições estarão sempre presentes e existirão permanentemente. Decorrentes do princípio da legalidade, estes direitos e proibições estão estatuídos no RJUSPU. Mello (2012) diz que o rol é expressivo em termos de quantidade e dão margem à responsabilidade administrativa. Em grande parte, as violações dos comportamentos elencados no artigo 117 dão margem à aplicação de penas disciplinares.

Os deveres e proibições são os seguintes:

Art. 116. São deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza:
 - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
 - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
 - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Os deveres (MELLO, 2012) do servidor público são propostos em relação (e em decorrência) à legalidade (observar leis e regulamentos, condita compatível com a moralidade administrativa, dar a conhecer irregularidades, representar contra a ilegalidade, omissões ou abuso de poder, cumprir ordens do superior), ao serviço público especificamente (ser leal a instituição que serve, exercer com zelo e dedicação suas atribuições, assiduidade, pontualidade, zelar pela economia de material, manter sigilo), e em relação ao público (manter presteza e urbanidade).

Uma vez elencados os deveres e as proibições inerentes aos servidores públicos a partir do provimento do cargo, faz-se necessária a ampliação da discussão em torno do da autoridade e poder para a apreciação às faltas cometidas.

Por conseguinte, para que se possa avançar neste estudo, a próxima parte refere-se às penalidades que serão aplicadas aos servidores faltosos, partindo-se do pressuposto inegável de que a cultura acaba por definir e interferir na relação que se estabelece entre

o poder e a sua percepção por parte dos indivíduos e, desta forma, acaba, também, por regular as relações que são estabelecidas interna e externamente à organização.

2.4.2 As Penalidades às Infrações aos Deveres e as Proibições

No universo das premissas da teoria da burocracia, Motta (1986) aponta a dominação como função de mando e subordinação. Assim, a dominação aparece aos indivíduos como se estes houvessem adotado como seu o conteúdo da vontade que o dominante manifesta. É, portanto, uma forma de poder, mas não é, propriamente, o poder. Este resulta da satisfação da vontade do dominante, mesmo que vá contra a vontade do dominado.

O poder de dominação só se manifesta através do Estado e somente ele é que tem o monopólio da atividade punitiva. É claro que, dada a sua abstração enquanto pessoa jurídica, esta prerrogativa será transferida aos empregados/servidores, que, neste caso, atuam como seus mandatários (MOTTA, 1986).

De uma forma geral, o que se espera é que a relação que se estabelece entre subordinados e superiores seja satisfatória. Às vezes, é possível que o comportamento dos subordinados chegue a pontos extremos e se transformem em ações negativas e que devem ser coibidas (JUCIUS; SCHNENDER, 1988).

A um determinado servidor são atribuídas as atividades inerentes a um cargo. O exercício deste cargo pressupõe deveres e proibições. Uma vez transgredidas, ao servidor será imputada a punição.

A punição, de acordo com Thomas (1976), como resultado do poder legitimamente constituído, pode ser entendida como a consequência prejudicial e, portanto, indesejável, que resulta do comportamento ou da ação que viola as novas aceitáveis de comportamento. É possível, então, seguindo a linha proposta por Foucault (2007), dizer-se que a punição é uma função social complexa e os mecanismos dela decorrente geram diversos efeitos, de diversas naturezas. Para ele, o poder é efeito de um conjunto de posições estratégicas que envolvem disposições, manobras, táticas, técnicas e funcionamentos.

As punições no ambiente de trabalho sempre são vistas como situações desagradáveis, mas que devem ser levadas a efeito, como forma de restaurar a ordem vigente. Como dispõem Jucius&Schnender (1988), as medidas disciplinares tem como propósito conformar os subordinados aos padrões que se desejam de comportamentos e assegurar a conformação às regras. A punição visa a modificação das atitudes do indivíduo: em essência, o que se supõe é que o indivíduo prima, sempre, pela atitude e comportamento correto e que não desobedecerá a ordens.

A partir do momento que o servidor público toma posse no cargo, implícita e explicitamente adere às regras que nortearão sua conduta e comportamento no âmbito da repartição onde desempenhará suas atividades. Convém lembrar que, ao servidor, não se verifica a necessidade de informar a existência destas normas. É inerente ao direito o pressuposto de que todos conhecem estas regras e às pessoas não é dada a prerrogativa de alegar o desconhecimento do sistema normativo.

Como se viu, todos estes deveres e proibições são decorrentes da própria lei. Decorrem, portanto, do princípio da legalidade. Da mesma forma, os direitos são também dependentes da previsão legal. Assim, o que se espera da pessoa é que ela exerça as atividades de forma ordenada, especializada e coordenada, como forma de suprir a necessidade operativa do serviço público (MOREIRA NETO, 2009).

A infração às proibições do servidor público implicará em sanções que lhe serão aplicadas, tendo em vista a situação envolvida. E isso nada tem a ver com a estabilidade e a vitaliciedade do cargo, aspectos que serão exaustivamente analisados neste estudo a partir da percepção do público-alvo. Neste caso, as penalidades são previstas em lei, a falta é apurada através do devido processo legal, assegurando-se o direito de ampla defesa, e o infrator estará sujeito a advertência, a suspensão, a demissão e a cassação da aposentadoria (caso a infração vier a ser configurada após a cessação do serviço, por aposentadoria).

O poder para aplicação destas punições, também objeto do estudo, se apresenta de uma forma bem particularizada, diferente do que ocorre no âmbito das atividades particulares e das organizações privadas. Desta forma, a utilização e a legitimidade deste devem ser analisadas como forma de alcançarem-se os objetivos aqui propostos.

O poder disciplinar (GASPARINI, 2012) é ínsito a Administração Pública e se consubstancia na prerrogativa que esta tem de punir os indivíduos que vierem a cometer infrações aos deveres funcionais.

Conforme Meirelles (2012) o poder disciplinar é a faculdade atribuída à Administração de punir as infrações funcionais dos servidores e as demais pessoas que estão sujeitas à disciplina dos órgãos da Administração Pública. É sempre vinculado ao poder hierárquico e este é o instrumento através do qual a Administração Pública distribui as funções executivas e, com o poder disciplinar, o Estado não só controla a conduta dos seus servidores, como também controla o desempenho destas funções, responsabilizando-os em função das faltas que vierem a ser cometidas.

O poder hierárquico está relacionado à organização da Administração Pública e é dele que decorre a prerrogativa de coordenar e harmonizar as atividades administrativas e, assim, permitindo que autoridades ou órgãos imediatamente superiores possam agir sobre a atuação dos órgãos inferiores.

Caetano (2008) afirma que o poder disciplinar tem suas origens e a sua razão de ser no interesse e na necessidade do aperfeiçoamento do serviço público que é destinado à sociedade. Está afastada, portanto, a prática do *laissez-faire*, onde os indivíduos poderiam fazer o que quisessem, uma vez que não há políticas ou procedimentos para o exercício funcional (OLIVIERA, 2009).

O poder disciplinar não se confunde com o poder hierárquico, mesmo que a ele esteja ligado. É através do poder disciplinar que a Administração Pública está autorizada a apurar eventuais faltas funcionais cometidas por qualquer indivíduo que a ela esteja ligado por vínculo de subordinação, aplicando-lhe a penalidade que for cabível.

Está alicerçado na supremacia especial que tem o Estado de exercer sua influência sobre as pessoas que, a ele, se vincularam através de uma determinada relação jurídica, como é o caso da vinculação estatutária. Desta forma, o comportamento e a conduta destes indivíduos são permanentemente controlados, responsabilizando-os quando do cometimento de infrações. Ademais, o exercício do poder nunca representará uma

faculdade e, sim, uma obrigatoriedade, uma vez que, a inércia da autoridade administrativa constituirá crime.

A aplicação de pena disciplinar tem para o superior hierárquico o caráter de pode-dever, uma vez que a condescendência é considerada crime na Administração Pública (MEIRELLES, 2012).

Embora Nogueira (2005) tenha mais se preocupado com a atuação sindical e suas teias de proteção sobre o serviço público, é sua a constatação de que o Estado brasileiro possui uma estrutura bem delineada e marcada pela autocracia, autoritarismo e pelo controle de grupos particulares que, de certa forma, impedem a construção de um contexto democrático e não burguês. Entre os servidores e o Estado, segundo ele, não há uma relação de democracia que permita conciliar assuntos elementares, como é o caso de condições de trabalho e salário. As particularidades que permeiam o trabalho no setor público, como sugere o autor, devem incluir discussões acerca das contradições sociais e políticas, desvendando estas relações.

2.4.3 Serviço Público: As percepções acerca da estabilidade, da vitaliciedade e da efetividade

Passar em um concurso público parece ser o sonho de muitas pessoas para que se conquiste vida confortável em face da estabilidade oferecida e pelo salário que é pago. Talvez, como forma de materializar este pensamento, Jones (2013), discorre que o cargo público, ao oferecer salários mais elevados dos que os praticados na iniciativa privada, atraem multidões de candidatos à chance de ingressar em órgãos públicos, enaltecendo que, no caso daqueles concursos que exigem formação superior, além de oferecer mais vagas, possuem salários expressivos e incita os possíveis concorrentes a envidarem esforços antes mesmo da publicação do edital, como forma de lograr êxito na aprovação, mesmo porque, ao estudarem disciplinas comuns, o resultado do esforço poderá ser usado em outros certames. A autora afirma, ainda, que os concursos se constituem em projetos de vida para serem realizados em longo prazo. Embora possa soar irônico, afirma ela que o ‘vencedor’ é merecedor da estabilidade que o cargo público oferece e este direito lhe é conferido pelo mérito da conquista, uma vez que não mais estará sujeito a seleções de emprego baseadas nas indicações ou nos

apadrinhamentos: ao decidir-se por fazer um concurso, o primeiro passo para o sucesso é dado e a concretização deste se dá com os esforços despendidos com os estudos. Para que se atinja este “sucesso”, qualquer aprovação, em qualquer concurso, para qualquer cargo, é o ápice e, para isso, idade e sexo não são empecilhos, uma vez que, por lei, não é possível que se discriminem candidatos por estes motivos. Embora soe irônico, sinteticamente, Jones (2013) traduz, em palavras, aquilo que se tem como conhecimento geral e de domínio público quanto se trata de fazer apologia à carreira pública. Esta idealização, entretanto, não corresponde a realidade, uma vez que o ambiente do serviço público é bem diferente daquilo que o indivíduo possa ter vivenciado em suas experiências nas organizações privadas e raramente ele terá a compreensão exata da dimensão na qual está se inserindo, justamente porque a própria concepção de Estado é, na maior parte das vezes, difusa.

Aqueles serviços prestados pelo Estado em caráter permanente exigem que os ocupantes dos cargos a eles inerentes se deem de forma efetiva. Mello (2012) afirma que estes cargos de provimento efetivo recebem os seus ocupantes em caráter definitivo, com fixidez, e constituem-se na maioria dos cargos públicos, providos através de concurso público. Entretanto, isso não significa que a fixidez seja de quem ocupa o cargo. A fixidez é do cargo.

A estabilidade é prerrogativa do servidor que, através de concurso público, foi admitido pelo Estado para ocupar uma função no aparato administrativo. Para que seja conquistada, os requisitos são três: que tenha sido admitido por concurso, que tenha decorrido o lapso de tempo pertinente e que tenha sido aprovado através da avaliação de desempenho. A estabilidade está ligada a função que o servidor ocupa, mas não ao cargo. É adquirida quando transcorridos dois anos após a sua nomeação. Ocorrerá a estabilidade no serviço público e não no cargo público.

Para efeitos de distinção, Meirelles (2000) conceitua função pública como sendo o conjunto de atribuições conferidas pela Administração Pública a cada categoria profissional ou individualmente, a determinados servidores, para a execução de serviços de caráter eventual (é a natureza do serviço que determina se será conferido a uma categoria profissional ou a um indivíduo). Cargo público é lugar específico que é instituído no contexto da organização pública e que tem não só determinação própria,

como também atribuições específicas, com contraprestação salarial correspondente, para ser provido e exercido. É o lugar que se cria no órgão público para que o agente exerça, ali, suas funções que lhe são atribuídas por lei.

A efetividade é decorrência da nomeação. Assim, o servidor poderá ser estável e não ser efetivo em um determinado cargo. Mello (2012) afirma que a estabilidade confere ao indivíduo o direito de permanecer no serviço público vinculado à atividade da mesma natureza do trabalho para o qual nele ingressou.

O provimento vitalício só é possível quando o cargo que está sendo provido está expressamente previsto na Constituição Federal como detentor desta prerrogativa. A vitaliciedade constitui-se em exceção a regra geral da estabilidade (DI PIETRO, 2012).

A vitaliciedade é exclusiva de alguns agentes públicos. Serão vitalícios no cargo os juízes, os membros do Ministério Público e os dos Tribunais de Contas, que adquirirão quando transcorridos dois anos do exercício da função. Por conceito, vitaliciedade é a prerrogativa que o agente público tem de não perder o seu cargo, a não ser se o mesmo for determinado por sentença (GASPARINI, 2012). Mello (2012) diz que os cargos de provimento vitalício predispõem os ocupantes à sua retenção: o vitaliciamento se dá após dois anos do exercício no cargo.

A outorga da vitaliciedade é decorrente de mandamento constitucional e é atribuída em decorrência da independência que se exige desses agentes no desempenho de suas funções.

Como forma de sintetizar o aqui despendido e de acordo com Meirelles (2012), vitalício são os funcionários que foram investidos em caráter perpetuo no cargo e, os estáveis, os que adquirirem o direito de permanência no serviço público. Os primeiros são demitidos através de sentença; os segundos podem ser afastados de suas funções através de processos administrativos.

Em muitas vezes, os comportamentos e as ações dos indivíduos acabam por esbarrar naqueles que se convencionaram como sendo os seus deveres enquanto agentes públicos ou, até mesmo, indo em direção e adentrando naquelas práticas que lhes são proibidas,

justamente por ocuparem uma posição onde os interesses particulares ficam aquém dos objetivos públicos. Os limites entre a regularidade e a ilegalidade são, por muitas vezes, tênues e, portanto, a ética e a moral podem ser elementos essenciais a retidão que se espera daqueles que põem os seus trabalhos em favor da coletividade.

2.4.4As Implicações da Ética e da Moral no Comportamento das Pessoas

Ética e moral formam o tecido social por onde transitam os servidores públicos e, por consequência, aquilo que é considerado transgressão aos padrões por elas estabelecidos, sujeita o indivíduo aos poder e as formas de punição a estas ações consideradas impertinentes quanto ao que é considerado (ética e moralmente) aceitável.

Na verdade, as práticas de gestão de recursos humanos envolvem não apenas o fato de lidar com o comportamento das pessoas, como também a administrar os padrões de justiça que devem vigor nos relacionamentos interpessoais.

Como constata Matias-Pereira (2007), a Administração Pública possui um aparato considerável de modelos de gestão da ética que, em sua essência, é composto por um expressivo elenco de normas de conduta que, uma vez inobservadas, em muitos casos, pode configurar crime e sujeitar o infrator às penalidades.

Neste contexto, moral e ética estão intrinsecamente ligadas, no sentido de que tem como propósito estabelecer certa previsibilidade da ação humana: enquanto a moral e a ética servem como parâmetro comum de comportamento, o direito estabelece e delimita, através de um conjunto de regras, o que é aceitável socialmente. Etimologicamente, ética (grego: *ethos*) tem a mesma base da palavra moral (latim: *mores*). Significam, de acordo com Maximiano (2007) hábitos e costumes, ou seja, normas que dirigem o comportamento do indivíduo e que, através do tempo, se tornaram habituais. Assim, códigos de ética são, na verdade, conjuntos particularizados de normas de conduta das pessoas e, em geral, são explícitos, uma vez que representam um sistema de valores que conduzem o comportamento de uma pessoa, de um grupo, de uma organização.

Em sentido amplo, ética é o estudo dos juízos de valor que estão relacionados à conduta dos indivíduos e suscetível de qualificação sob a ótica do bem e do mal (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Ética é uma reflexão crítica que possibilita às pessoas escolher a melhor forma de agir frente a uma determinada situação (VARELLA, 2002) e esta reflexão envolve não apenas aquilo que é moralmente justo, como também os valores e os princípios que, na prática, estabelecem as regras de agir em recursos humanos.

Na concepção de Araújo (2004), faz-se necessário que uma determinada organização estabeleça seu código de ética como uma forma de criar um clima organizacional tendo o código como o suporte central da conduta das pessoas na organização. Esta codificação envolveria não só as intenções, como também os compromissos de todos os indivíduos que fazem parte da organização.

Para Maximiano (2007), a ética envolve o campo do conhecimento que trata da definição e avaliação do comportamento de pessoas e organizações. A ética lida com aquilo que pode ser diferente do que é, a aprovação ou reprovação do comportamento observado em relação ao comportamento ideal. Como sugere Aguilar (1996) um código ideal de condutas deve contemplar a clareza de quais são as intenções e preocupações da organização ao estabelecer um código ético; tempo e recursos devem ser dedicados à obtenção da compreensão das questões que são éticas para a organização.

Uma vez compreendida, a responsabilidade ética pode ser transferida aos demais níveis organizacionais, afim de que atitudes e comportamentos estejam dirigidos ao ideal ético.

Maximiano (2007) afirma que, no nível da administração e política interna, a discussão acerca da ética circunscreve-se às relações da organização e os seus empregados e, de regra, dizem respeito a obrigações, direitos, compromissos exigíveis, que acabam por impactar a força de trabalho.

Já para Stoner *et al.* (1995), no plano individual, as questões éticas estão relacionadas as formas pelas quais as pessoas se relacionam e estão intimamente intersectadas com direitos e obrigações e as normas que orientam as decisões que envolvem outras

peças. Neste plano, as decisões impactam fortemente o clima organizacional e a qualidade de vida percebida pelos indivíduos.

Como objetivo, a ética trata de identificar tanto as regras que devem governar o comportamento das pessoas quanto os atos que valem a pena de ser buscados. As decisões éticas são guiadas pelos valores subjacentes de cada pessoa. Uma questão ética é uma situação, um problema ou uma oportunidade que o indivíduo deve escolher entre diversas ações que devem ser avaliadas como certas ou erradas. O modelo cognitivo de Kohlberg (*apud* BATEMAN; SNELL, 2009) classifica as pessoas em três categorias e com relação ao nível de julgamento moral delas:

- no estágio pré-convencional, as pessoas decidem de acordo com recompensas e punições concretas e interesse próprio imediato;
- no estágio convencional, as pessoas agem conforme as expectativas de comportamento ético empregadas por grupos ou instituições;
- no estágio de princípios, as pessoas adotam perspectiva mais ampla na qual enxergam além da autoridade, das leis e das normas e seguem os princípios éticos que elas próprias escolheram.

Ao longo do tempo e através da educação, as pessoas podem mudar os seus valores e o seu comportamento ético. A finalidade da ética é identificar as regras que governam o comportamento humano e os bens que efetivamente valem a pena ser buscados. Decisões éticas são orientadas pelos valores ou princípios de conduta do indivíduo como a honestidade, a imparcialidade, a integridade, o respeito pelos outros e a cidadania responsável (BATEMAN; SNELL, 2009).

Ética profissional é a reflexão que acontece sobre as justificativas das ações realizadas no exercício de uma profissão, diferente do chamado código de ética profissional, nome geralmente atribuído ao código de condutas e obrigações referente à determinada classe profissional.

O ideal é que esta reflexão inicie bem antes do efetivo ingresso no exercício da profissão. Entretanto, além da dificuldade de inserção na prática ainda durante a fase de formação profissional, existe, no caso do Serviço Público, também a dificuldade de avaliar, através de um concurso público, toda a subjetividade envolvida na forma como cada profissional tem adequação na incorporação cotidiana de seu agir enquanto servidor.

A escolha por uma profissão é optativa, mas ao escolhê-la, o conjunto de deveres profissionais passa a ser obrigatório, mesmo que a escolha da carreira aconteça sem que se conheça o conjunto de deveres que está prestes ao assumir tornando-se parte daquela categoria que escolheu.

Quando o servidor toma posse, significa também que aderiu e se tornou comprometido com os deveres da categoria profissional onde formalmente ingressa. Isto caracteriza o aspecto moral da chamada ética profissional, esta adesão voluntária a um conjunto de regras estabelecidas como sendo as mais adequadas para o seu exercício.

Nem o fato de uma pessoa exercer determinado cargo enquanto estuda ou se aprimora para realizar outro concurso público, exercendo atividade onde não pretende seguir carreira, não isenta da responsabilidade de pertencer, mesmo que temporariamente, a uma classe, e há deveres a cumprir.

Algumas perguntas podem guiar a reflexão, até ela tornar-se um hábito incorporado ao dia-a-dia. A pessoa pode se perguntar sobre os deveres assumidos ao tomar posse, como está cumprindo suas responsabilidades, o que esperam dela na atividade, o que ela deve fazer e como deve fazer, mesmo quando não há outra pessoa olhando ou conferindo.

É fundamental ter sempre em mente que há uma série de atitudes que não estão descritas nos códigos das profissões, mas que são comuns a todas as atividades que uma pessoa pode exercer. Atitudes de generosidade e cooperação no trabalho em equipe, mesmo quando a atividade é exercida solitariamente em uma sala, ela faz parte de um conjunto maior de atividades que dependem do bom desempenho desta. Uma postura proativa, ou seja, não ficar restrito apenas às tarefas específicas descritas para o cargo,

mas contribuir para o engrandecimento do trabalho institucional como um todo, seja exercendo-o em caráter efetivo ou temporário.

O que se espera de um servidor público é que ele aja de forma correta na condução de suas atividades. Isso significa que o conjunto de regras que nortearão o seu comportamento foi plenamente absorvido. E mais, que as regras decorrentes da cultura organizacional e as práticas decorrentes das relações de trabalho tenham sido incorporadas na sua forma de agir.

A adequação às regras pré-estabelecidas são mandatórias no agir no Serviço Público, uma vez que o dever de conduta ética decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa e impõe ao servidor público a obrigação de não desprezar o elemento ético de sua conduta. De acordo com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal (Decreto n. 1.171/94), a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público. O dever de honestidade está incluído na conduta ética (MEIRELLES, 2012).

Nesta esteira, Varella (2002) propõe alguns princípios que deveriam ser incluídos em um código de ética adequado onde os valores vigentes em uma determinada organização e que devem expressar a forma como são tratadas as questões pertinentes aos comportamentos e os relacionamentos vigentes. Assim, estes princípios devem contemplar:

- a) **Relacionamento entre as pessoas.** É necessário que se desenvolvam condições para que o clima vigente na organização seja propício à produção e que o ambiente seja agradável e propício a desenvolver relacionamentos com qualidade;
- b) **Respeito ao relacionamento.** Tanto as pessoas como as suas ideias deve ser dispensado tratamento digno e respeitoso, uma vez que muito da autoestima depende da consideração que se tem com suas iniciativas e autonomia;
- c) **Respeito à individualidade;**

- d) **Transparência nos contratos.** Isso significa que a contratação deve ficar clara, que o compromisso é com a verdade e que a justiça e a igualdade sempre prevalecerão. A contratação deve ser clara quanto às condições de trabalho, as responsabilidades inerentes, a remuneração, os benefícios, as perspectivas de carreira, o favorecimento à adaptação a nova vida organizacional;
- e) **Seleção de pessoas.** Necessidade de que o processo seletivo seja isento de eventuais discriminações, dando-se oportunidades para todos;
- f) **Compromisso com valores.** Tanto quanto possível, as pessoas devem ser selecionadas pelo alinhamento que apresentam com relação aos valores praticados pela organização;
- g) **Avaliação das pessoas.** O processo avaliativo deve primar pela imparcialidade e a justiça e pela explicitação dos procedimentos adotados, fornecendo-se, sempre, feedback;
- h) **Demissão.** O processo demissional deve estar pautado na dignidade;
- i) **Remuneração.** Deve ser justa e ter o mercado como referência, pautando-se na equidade e permitindo, tanto quanto possível, o estímulo às contribuições pessoais;
- j) **Ambiente físico.** A segurança e a saúde devem ser garantidas como condições de trabalho;
- k) **Qualidade de vida.** Todos os esforços empreendidos na busca dos objetivos organizacionais devem estar harmonizados com as características de qualidade de vida individual;
- l) **Vida pessoal.** Vida pessoal e vida profissional devem primar pelo equilíbrio como forma de facilitar a realização profissional e pessoal;

- m) **Atividades paralelas.** Atividades paralelas não devem ser conflitantes com as atividades decorrentes do trabalho na organização;
- n) **Responsabilidade social.** O exercício das práticas inerentes à solidificação dos pressupostos da cidadania deve ser estimulado e integrado às atividades comunitárias;
- o) **Relações trabalhistas.** A representatividade, em termos de associações, deve ser estimulada a partir da liberdade de organização e liberdade associacionista;
- p) **Cooptação.** O ambiente organizacional deve, tanto quanto possível, estar imune a movimentos políticos, partidários e religiosos. É necessário que se evitem comportamentos radicais, mas garantindo-se a liberdade de opinião e a privacidade das pessoas;
- q) **Comunicação.** Os mecanismos de comunicação devem ser uma via de duas mãos, abertos e acessíveis, permitindo a integração entre a organização e os indivíduos que dela fazem parte;
- r) **Comportamento.** Favorecer um ambiente propício às práticas justas e igualitárias, através do respeito mútuo;
- s) **Responsabilidade com o patrimônio e as informações.**

Em uma acepção mais ampla, a ética é um pressuposto da democracia. Sem ética, a democracia degenera em burocracia formal, ou é esvaziada de sentido humano-político. Só a ética, como exercício político, pode investir a democracia de substância real. Por isso, a ética é a filosofia primeira – como dizia Lévinas (*apud* SOUZA, 2008) – também no que diz respeito às configurações políticas democráticas. A adesão a princípios éticos, como afirma Varela (2002), somente pode ser obtido através das práticas das discussões, da análise e dos esclarecimentos necessários para que ocorra o comprometimento e o reconhecimento da responsabilidade de cada uma das pessoas.

A conduta eticamente adequada deve considerar também o princípio da legalidade, já que, como afirma Meirelles (2007), cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isto, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. E o princípio da moralidade, pois como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, a o atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta.

Vale lembrar que, como afirma Glock (2003), a ética não pode ser considerada como questão abstrata e de consciência a ser decidida na esfera particular, de foro individual e exclusivamente íntimo, mas sim que ética tem importância inserida na prática no que se refere à análise das responsabilidades e do bem comum, essencial na determinação das formas de intervenção a serem programadas, na priorização de ações, em todo o exercício da função pública, até porque, como tem afirmado Oliveira (2009), durante a relação que vai se estabelecer entre um indivíduo e uma organização, acabará por resultar em uma cisão de comportamentos, em que, em um lado, figurará o indivíduo, a força de trabalho, que se adequará às normas impostas, e, do outro, o vivenciar emoções e comportamentos que nem sempre se expressam adequadamente.

Antes que se entre na próxima seção, e como forma de deixarem-se claras as premissas do porquê de construir o referencial teórico nestes moldes, considerou-se que era importante apresentar o (1) o modelo burocrático de organizações, uma vez que é precisamente neste modelo que o Estado constrói o seu sistema de Administração, ao regular as atividades de seus inúmeros órgãos e instituições que desenvolverão as atividades a partir de uma realidade que prima pelos princípios da legalidade e da impessoalidade, tal qual Weber (1964) concebeu seu modelo. Já (2) as relações de trabalho, vistas sob o ângulo de vínculo que unirá o Estado e o indivíduo que, de forma livre e consciente, resolver dispor da sua força de trabalho para que os fins públicos/coletivos sejam atingidos precisam ser compreendidas, na medida em que é através da natureza contratual (expressa e psicológica) que acabam por comprometer os contratantes a um código de condutas que deverá ser, obrigatoriamente, observado. Assim, estas relações são exploradas em seus múltiplos aspectos e consequências. (3) A cultura, em seus múltiplos aspectos e por englobar a forma como as pessoas entendem a

realidade e as formas pelas quais suas necessidades são satisfeitas, ajudam a entender o porquê das pessoas se comportarem de determinada maneira e em face de um conjunto implícito e explícito de normas reguladoras de pertencimento de um grupo social. Como as relações que estabelecem no ambiente organizacional nem sempre são baseadas na harmonia, eventuais conflitos aí surgidos e em decorrência da ordem implícita e explícita requerida pela organização, o (4) poder acaba por surgir como elemento hábil para manter e restaurar o equilíbrio que deveria existir nestas relações. (5) Já o processo de socialização ganha relevo na medida em que se apresenta como um elemento favorecedor à assimilação dos padrões e valores culturais vigentes em um determinado meio e que, se bem sucedido, permite a transição de uma cultura subjacente às novas demandas culturais da nova organização. Como se considerou necessário estabelecerem-se algumas particularidades inerentes a modalidade de serviço em estudo, (6) a inclusão do item pessoas e serviço público destina-se a tornar clara a acepção de estabilidade no serviço, na medida em que procura distanciá-la da suposta liberalidade com que é, comumente, confundida. Trata, também, de enumerar os deveres e as proibições dos servidores. Por fim, (7) a ética e a moral são invocadas como sendo atributos indissociáveis ao serviço público e a necessidade de sobreporem-se os interesses particulares aos coletivos.

3ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é um trabalho em processão totalmente controlável ou previsível (LEAL; SOUZA, 2006, p. 8).

De acordo com Morgan (1983), pesquisas com perspectivas diferentes requerem conhecimentos diferentes, e o critério para determinar o que conta como conhecimento significativo altera de uma pesquisa para outra. A seleção do método implica uma visão da situação a ser estudada, pois qualquer decisão de *como* estudar um fenômeno carrega consigo certas suposições, ou resposta explícita para a pergunta *o que esta* sendo estudado?

Uma vez traçados os objetivos que se pretende atingir, a própria realidade e os livros que sobre ela já trataram constituem-se, segundo Salvador (1970), nas fontes fundamentais do saber e, conseqüentemente, o conhecimento pode ser adquirido através da pesquisa da realidade ou pesquisa de campo e experimental, e o estudo da literatura ou pesquisa bibliográfica. A ilustração abaixo mostra a metodologia envolvida.

Ilustração 3: Fases da Metodologia

Fonte: elaborado pelo autor (2014).

A seguir, são caracterizadas as fases da pesquisa quanto a sua natureza, abordagem, amostra, coleta de dados e análise dos mesmos.

3.1 QUANTO À NATUREZA DO TEMA

Embora a literatura não trate diretamente da problemática aqui envolvida, ao tangenciá-la, permite estabelecer os contornos da natureza da pesquisa. Dada a incipiência da temática, este estudo se caracteriza por sua natureza exploratória, na medida em que o objetivo foi à obtenção de maior familiaridade com o público-alvo – os servidores públicos de uma universidade pública federal –, tornando-o explícito ou, então, através

do estabelecimento de uma relação de confiança, conhecer o ambiente institucional. Através da formulação de uma ou mais hipóteses (MARCONI; LAKATOS, 2010), é possível que o pesquisador adquira maior familiaridade com o ambiente, o fato ou o fenômeno, permitindo-o a clarificar conceitos e, até mesmo, modificá-los. Tratou-se de descobrir relações entre fenômenos, para que se conheça a relação existente e para que se determine a existência da relação (LEAL;SOUZA, 2006).

Por ser a pesquisa exploratória, conforme Sampieriet *al.* (2006), é possível pesquisar-se problemas do o comportamento humano em uma determinada área. Os mesmos autores indicam a utilização de estudos exploratórios quando o que se pretende é conhecer-se uma realidade/problema que, ou foi pouco estudado, ou sobre o qual recaem muitas duvidas Neste diapasão, é interessante a afirmação de Martins *et al.* (1990) de que, ao pesquisador, a primeira preocupação que se apresenta é, em geral, o problema da pesquisa, entretanto, em se tratando de estudos fenomenológicos a problemática do pesquisador se consubstancia em dúvidas e não em hipóteses previas e, por isso mesmo, a ele incumbe interrogar os sujeitos para que se obtenham respostas a estas dúvidas.

3.2 QUANTO À ABORDAGEM DO TEMA

Quando o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, a análise qualitativa é a mais indicada (Godoy, 1995), pois permite o estudo de forma profunda e detalhada. A pesquisa qualitativa proporciona a capacidade de aprender a partir dos outros (PATTON, 1990). Parte de questões ou focos de interesse amplos que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação.

Como afirmam Sampieriet *al.* (2006), ao adotar-se a pesquisa qualitativa, é possível conhecer os dados em profundidade, a contextualização do ambiente, os detalhes e as experiências vivenciadas, ao oferecer, sobremaneira, um ponto de vista recente, natural e holístico dos fenômenos analisados.

A possibilidade de analisar a experiências dos indivíduos (ou de grupos) através das suas inter-relações e experiências que estão se desenvolvendo em um determinado

contexto e a possibilidade de investigarem-se documentos de interações ou experiências semelhantes, fazem da pesquisa qualitativa um importante instrumento de pesquisa ao possibilitar o entendimento, descrição e explicação destes fenômenos sociais intrínsecos (FLICK, 2009).

3.3 QUANTO À AMOSTRA

A amostragem, aleatória, recaiu sobre 10 docentes da UNIPAMPA, para que fossem submetidos à entrevista semiestruturada para que os dados fossem coletados. A dar suporte a esta pretensão e partindo-se do pressuposto que a amostra é uma determinada parte do universo e que foi convenientemente selecionada pelo pesquisador (MARCONI; LAKATOS, 2010), a decisão da quantidade de entrevistados fica por conta do pesquisador, uma vez que a amostra representativa, em se tratando de estudos qualitativos, não se aplica (BAUER; AARTS, 2002; GODOI; MATTOS, 2006), que se baseará em alguns critérios para que a seleção seja feita. Como critérios para a seleção do professor a ser entrevistado, adotaram-se os seguintes parâmetros: (1) pertencer ao quadro de servidores públicos da universidade que está sendo objeto de estudo; (2) estar no cargo há, pelo menos, um ano e (3) possuir, no mínimo, o título de mestre.

Aos respondentes, assegurou-se o anonimato das respostas e a confidencialidade da fonte de obtenção dos dados, assegurando-lhes que, mesmo depois da sua utilização, o armazenamento se daria em banco geral de dados, sem qualquer identificação da origem dos mesmos. Esquemáticamente, o perfil dos entrevistados é sintetizado da forma a seguir configurada no Quadro nº 4.

Quadro nº 4 – O Perfil dos Entrevistados

Entrevistado	Sexo	Idade (faixa)	Tempo de serviço público (em anos)	Titulação	Experiência anterior
1	F	20-30	1	mestre	não possui
2	F	40-50	4	doutor	no comércio
3	M	20-30	1	mestre	não possui
4	F	30-40	10	doutor	em banco
5	F	40-50	5	doutor	no ensino privado
6	M	30-40	3,5	mestre	em indústria
7	M	40-50	6	doutor	no ensino privado
8	F	40-50	1	mestre	em banco
9	F	30-40	4	doutor	no ensino privado
10	M	40-50	6	doutor	no comércio

Fonte: quadro elaborado pelo autor (2014)

Conforme apontam Godoi & Mattos (2006), a decisão da quantidade de pessoas a se entrevistar e quantas vezes entrevistar é uma decisão inevitável e que pode ser até incômoda.

Uma vez escolhidos, a quantidade de entrevistados deve ser suficiente para que o pesquisador se familiarize com o tema, o que é ratificado por Mattar (2007) ao afirmar que, neste tipo de estudo, o número de entrevistas não precisa estar previamente definido e poderão ser realizadas quantas entrevistas forem necessárias.

Como no decorrer da elaboração do projeto deste estudo surgiu a possibilidade de conhecer novas realidades e práticas levadas a efeito em termos mundiais, optou-se por escolher um país que guardasse semelhança com o caso brasileiro. Assim, por motivação já despendida na introdução deste estudo, a escolha recaiu sobre Portugal, mais precisamente na Universidade do Porto que, em tempos recentes, experimenta modificações profundas nesta seara. Para tanto, optou-se, então, pela observação da realidade vigente na Universidade do Porto, em termos de estruturação e pela análise da legislação e dos documentos pertinentes que levaram a implantação destas novas.

Paralelamente, optou-se por coletar os dados da gestão de pessoal diretamente com a responsável pelo departamento especializado da Universidade do Porto, através de entrevista semiestruturada e abrangendo os mesmos aspectos e roteiro que foi utilizado na obtenção dos dados na UNIPAMPA, da mesma forma como também se procedeu, nestes parâmetros, a entrevista com a professora Diretora da Faculdade de Economia daquela universidade. Excluiu-se, entretanto, a perspectiva inicial de entrevistar os professores, uma vez que a realidade local e o padrão cultural vigente não guardam conexão com o caso brasileiro.

A princípio, não houve a preocupação de estabelecerem-se comparativos entre os sistemas lá e aqui vigentes e, sim, identificar as práticas e procedimentos adotados pelas universidades públicas portuguesas em conexão com o que aqui se enfoca.

3.4 QUANTO À COLETA DE DADOS

Para Patton (1990), o método qualitativo utiliza-se para a coleta de dados de entrevistas abertas, em profundidade, observação direta e documentos escritos (análise de conteúdo).

É certo que a temática envolvida neste estudo encontra sua fundamentação mais expressiva nas regras contidas em diversos documentos legais e em relatórios elaborados pela Instituição. Isso se justifica pela necessidade decorrente do próprio Princípio da Legalidade, que exige, da Autoridade Administrativa, a justificativa legal da sua ação, restringindo àquelas que sejam eminentemente discricionárias.

A análise destes dados é, então, premissa do estudo. Godoy (1995) afirma que os documentos constituem-se em fonte não reativa, e as informações neles contidos permanecem as mesmas após períodos expressivos de tempos. A pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas, permitindo que a criatividade leve o investigador a propor trabalhos que explorem novos enfoques. O lastro do presente justifica-se nos pressupostos da teoria da burocracia, mais precisamente, nas premissas normativas e descritivas que norteiam deveres e proibições dos servidores e suas inter-relações com poder e punição.

Em sua essência, os dados utilizados no presente estudo se caracterizam por ser primários, uma vez que (MATTA, 2007), serão coletados especificamente para atender os objetivos e às necessidades específicas da pesquisa em andamento.

Os dados secundários serão coletados junto à Instituição, alvo deste estudo. Estes dados consistem, em sua essência, em relatórios elaborados, normas e documentos internos.

Igualmente, por se constituírem em importantes fontes de informação, os atos e documentos emanados dos órgãos governamentais deverão constituir-se em importantes fontes de dados, até porque a natureza fundacional da organização objeto da pesquisa está elencada no rol das organizações públicas. Assim, a legislação pertinente e a sua correlata análise, ocuparão papel de destaque.

Como se havia previsto utilizou-se os dados coletados em organização análoga (a Universidade do Porto), em aspectos relacionados diretamente com o foco de estudo: no caso de Portugal, os dados têm as mesmas origens daqueles obtidos no Brasil: fundamentados, em sua essência, em documentos legais e institucionais, intersectados com aqueles que se obteve através de entrevista.

3.5 QUANTO À ANÁLISE DOS DADOS:

Os dados que forneceram os subsídios ao estudo são, como já se afirmou, os constantes em documentos institucionais, documentos legais e os obtidos através das respostas às entrevistas do público-alvo. A partir de então, os dados foram decodificados.

De acordo com Pinsonneault&Kraemer (1993), a pesquisa requer informações padronizadas do assunto estudado. Essas informações podem ser relativas a indivíduos, grupos, organizações ou comunidades. O principal meio de coleta de dados é por questões pré-definidas e estruturadas. As respostas constituem o dado a ser analisado. É mais apropriada em questões centrais do tipo “Como? Por quê? Está acontecendo, o quê? E quanto?”. Também é definido como a obtenção de informações sobre características, ações ou opiniões de um grupo de pessoas, sendo indicado como representante de uma população por meio de um instrumento. A pesquisa é de corte transversal, uma vez que os dados serão coletados num dado momento no tempo e não há intenção de avaliar/monitorar suas variações com o decorrer do tempo (SAMPIERI *apud* OLIVEIRA, 1999).

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação pessoal do questionário, aplicado individual/coletivamente, possibilitando que as formulações de respostas possam ser fruto da interação entre os respondentes, da mesma forma em que se possibilita o esclarecimento de dúvidas suscitadas ao longo do preenchimento das informações/respostas exigidas. Esse fato corrobora as percepções de Triviños (1987), no sentido de que a aplicação do questionário pessoalmente pode evitar alguns transtornos, tais como baixa taxa de retorno dos mesmos, uma vez que muitos questionários não seriam respondidos ou muitas questões poderiam retornar sem respostas, uma vez que não se oferece a oportunidade do entrevistador esclarecer perguntas.

Em se tratando da entrevista semiestruturada, atenção tem sido dada à formulação de perguntas que seriam básicas para o tema a ser investigado (TRIVINOS, 1987; MANZINI, 2003). Autores como Triviños (1987) e Manzini (2001, 2003) têm tentado definir e caracterizar o que vem a ser uma entrevista semiestruturada: Triviños (1987) tem enfatizado que ela permite que sejam elaborados questionamentos básicos a partir das fundamentações teóricas e das hipóteses que norteiam o tema da pesquisa. A partir das respostas, novas hipóteses poderão surgir. Através deste tipo de entrevista, é possível não só descrever os fenômenos sociais, como também explicá-los e compreendê-los.

Já para Manzini (2001, 2003), esta modalidade de entrevista está focalizada sobre um determinado assunto e, sobre assunto, um roteiro de perguntas principais e preparado com antecedência e que poderá ser complementado com questões circunstanciais, no momento da entrevista. Nesta modalidade de entrevista as informações podem emergir mais facilmente e as respostas não se condicionam a padronizações pré-estabelecidas. As perguntas básicas sempre estiveram ligadas ao objetivo do estudo. Manzini (2003) aconselha a elaboração previa de um roteiro, como forma de obter as informações básicas.

Triviños (1987) entende que as perguntas básicas podem ter nuances fenomenológica ou histórico-estrutural. No primeiro caso, buscariam clarear o máximo possível as descrições dos fenômenos sociais, o que poderia ser facilitado com a formulação de perguntas descritivas, uma vez que estas permitem descobrir significados dos comportamentos das pessoas em um determinado meio cultural; no segundo caso, as perguntas seguem uma linha explicativa ou causal, como forma de determinar as razões imediatas ou mediatas de um determinado fenômeno social.

A análise de conteúdo, para Bardin (1977), visa obter por processos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo da mensagem, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção. A análise de conteúdo, desde o início, pareceu ser a metodologia apropriada ao presente estudo, visto que o que se buscava é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade.

Sob esta perspectiva, como técnica de análise de conteúdo, Richardson *et al.* (2008) propõe a análise por categorias, baseada na decodificação de um texto em vários elementos, que são classificados e formam agrupamentos analógicos. Ao categorizar, a análise por temática consiste em isolar de um texto temas, extraindo as partes utilizáveis, de acordo com o que se está a pesquisar, permitindo sua comparação com outros textos escolhidos da mesma maneira.

Como a pesquisa é descritiva, a palavra escrita ocupou papel de destaque, tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados. Como afirma Dankhe (1989), nesta modalidade de estudo é possível especificar as propriedades, as características e os perfis importantes de pessoas, grupos, comunidade ou qualquer outro fenômeno que se submeta à análise.

4A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA

A criação da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, objeto deste estudo, é um exemplo de como se pode beneficiar estudantes da região da Campanha, na metade sul do Rio Grande do Sul, que careciam de recursos financeiros que os permitissem cursar uma instituição privada. Anunciada pelo Presidente Lula, juntamente com o então Ministro da Educação Tarso Genro, em 27 de julho de 2005, na cidade de Bagé, no Rio Grande do Sul, a UNIPAMPA surge como forma de preencher uma lacuna no importante segmento da educação e do ensino público. Convém ressaltar que, no Brasil, por força de disposição constitucional, a campo de ação do Ministério da Educação está circunscrito ao âmbito da educação, do ensino civil e do magistério.

Sua criação responde a antigas reivindicações da população como forma de concretizar anseios que gravitam em torno da permanência da população em suas origens, aquisição de informações necessárias ao desenvolvimento regional através da formação de pessoas habilitadas ao mercado de trabalho e, sobretudo, proporcionando não só o desenvolvimento econômico, como também disseminando cultura educacional.

Como premissas de seu surgimento, a UNIPAMPA faz parte da política de expansão e processo de renovação das instituições de ensino superior postos em andamento, no nível federal, como forma de suprir a responsabilidade do Estado no que diz respeito aos aspectos críticos de desenvolvimento em diversas áreas do país e que atingem a metade sul do estado do Rio Grande do Sul e, em específico, nos campos social, econômico e educacional. Este último compreende a educação básica e, em especial, a educação superior.

A consolidação da UNIPAMPA com uma estrutura organizacional multi-campi é prova dos investimentos do governo federal na educação superior. A partir da instalação da universidade, a metade sul do Rio Grande do Sul obteve recursos¹ da ordem de sessenta milhões de reais durante o exercício de 2006, sem contabilizar salários de docentes e servidores técnico-administrativos que passam a residir nas dez cidades da metade Sul.

¹ Os recursos destinados à UNIPAMPA são fruto de convênio assinado no final de 2005 no Palácio do Planalto – Brasília - DF. A verba provém do Projeto Expandir, da Secretaria de Educação Superior do MEC - SESU, que beneficia 18 instituições, com um montante de duzentos e sessenta e seis milhões de reais.

Advinda do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, a UNPAMPA surge com o objetivo instituído através do Decreto n. 6.096/2007 de criar condições para a ampliação das vagas de acessos à universidade, bem como garantir a permanência dos indivíduos na educação superior. Este mesmo programa tem como objetivos:

- reduzir as taxas de evasão escolar e, para isso, tem como meta ocupar as vagas ociosas, aumentando as vagas de ingresso e, neste caso, especialmente à noite;
- através do aproveitamento de créditos, permitir a mobilidade dos estudantes. Isto ocorrerá através da implantação de regimes curriculares que permitam esta mobilidade dos alunos entre as universidades;
- revisar a estrutura acadêmica através da atualização não só de currículos, como também dos métodos de ensino-aprendizagem, tendo em vista o aumento da qualidade em todos os seus contextos;
- diversificar as modalidades de graduação, evitando a profissionalização precoce;
- ampliar as políticas de inclusão, fortalecendo a assistência estudantil;
- articular a graduação com a pós-graduação e, da mesma forma, a educação superior com a educação básica.

Sua criação responde a antigas reivindicações da população como forma de concretizar anseios que gravitam em torno da permanência da população em suas origens, aquisição de informações necessárias ao desenvolvimento regional através da formação de pessoas habilitadas ao mercado de trabalho e, sobretudo, proporcionando não só o desenvolvimento econômico, como também disseminando cultura educacional.

Além disso, as obras que vem sendo empreendidas na construção dos *Campi* da UNIPAMPA preveem uma geração de empregos na construção civil, assim como deverá absorver mil e quinhentos alunos, admitidos anualmente. Através do REUNI (Dec. 6.096/2007), o Estado destinará os recursos financeiros necessários ao

funcionamento de cada nova universidade federal, providenciando as construções e demais infraestruturas necessárias à realização dos objetivos formulados ao Programa.

O surgimento da UNIPAMPA deveria estimular tanto o comércio como os serviços da região, refletindo positivamente na economia regional. Ainda, o movimento que ocorre com a instalação de uma universidade multi-campi amplia as atividades de extensão realizadas por docentes, pesquisadores e sociedade, gerando renda, participação e reflexão sobre novas possibilidades de desenvolvimento econômico, bem como na manutenção e fortalecimento dos já existentes, diversificando a economia regional.

Entre os anos 2006 e 2007 deu-se a implantação da UNIPAMPA, tendo como facilitadoras deste processo a Universidade Federal de Santa Maria e Universidade Federal de Pelotas, cujos esforços revelam e demonstram que é possível criar uma nova instituição a partir da experiência e boa vontade de outras instituições federais. O Ministro da Educação, Fernando Haddad, destaca que praticamente todo território nacional está sendo contemplado com investimentos na educação superior, sobretudo aquelas regiões interioranas cuja população não tinha acesso à educação superior pública e gratuita.

Importante destacar, por oportuno, que tais propósitos se coadunam com a própria finalidade da Administração Pública: segundo Meirelles (2012), estes fins estão relacionados com o bem comum da coletividade administrada pelo Estado. Os fins da Administração Pública consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade ou por uma parte expressiva de seus membros.

A partir do ano de 2006 diversos concursos foram levados a efeito como forma de prover os recursos humanos da nova Instituição. Desta forma, foram alocadas pessoas que passaram a ocupar os cargos de docência e de técnicos administrativos, que apresentam uma diversidade, no sentido de existência de diferenças de uma ou mais dimensões importantes, como idade, religião, gênero ou etnia (SILVA, 2008), bastante significativa. De outra banda, estes recursos são provenientes de uma diversidade demográfica e de talentos diversificados, constituindo-se, assim, um contingente heterogêneo de pessoas.

Até aqui, o que se tem é que a Universidade fazia parte do programa que visava à expansão das universidades no território brasileiro e, especificamente, ampliando o ensino superior em uma região economicamente desfavorecida, como é o caso da metade sul do estado do Rio Grande do Sul, visando, neste caso, a minimização do processo de estagnação até então experimentado por esta região geográfica.

De direito, a Universidade é uma fundação, de natureza pública, que está vinculada ao Ministério da Educação. Seus objetivos compreendem ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação multi-campi na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul. Sua criação deu-se mediante a Lei n. 11.640/2008 e estes objetivos estão descritos no artigo 2º da referida lei.

Como fundação, sua criação se dá aos moldes das disposições contidas no Decreto-Lei 200 e alterações contidas na Lei 7596/87 e é uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, não possuindo fins lucrativos. É criada em função da autorização contida na lei para que desenvolva atividades que não exigem a execução destas mesmas atividades por órgãos de direito público. Possui autonomia administrativa, seu patrimônio é gerido pelos órgãos de direção. Seu funcionamento é custeado pela União e outras fontes. Como fundação, assemelha-se às autarquias e está sujeita ao controle administrativo do Estado, devendo atingir a um objetivo específico.

Concebida como uma universidade pública, a UNIPAMPA estabelece como seus propósitos *a abertura aos mais amplos setores da vida social, assumindo pautar suas ações de forma democrática, em favor de uma sociedade justa e solidária. É um espaço de diálogo com as diferenças, respeita as especificidades das diversas áreas do conhecimento, ao mesmo tempo em que acredita na possibilidade de inter-relações, colocando o conhecimento a serviço do conjunto da sociedade* (o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, 2009).

Como missão institucional (PDI, 2009), a UNIPAMPA *está comprometida com a ética, fundada em liberdade, respeito à diferença e solidariedade, assume a missão de promover a educação superior de qualidade, com vistas à formação de sujeitos*

comprometidos e capacitados a atuarem em prol do desenvolvimento sustentável da região e do país.

Não obstante os aspectos que denotam a deprimida região, aspectos positivos podem ser elencados (PDI, 2009) e que acabam por aportar potencialidades a alavancagem da base econômica regional, destacando-se a posição privilegiada em Relação ao MERCOSUL, o desenvolvimento e ampliação do porto de Rio Grande, a abundância de solo de boa qualidade, os exemplos de excelência na produção Agropecuária, as reservas minerais, cadeia integrada de carnes, vitivinicultura, extrativismo mineral, cultivo do arroz e da soja, silvicultura, fruticultura, alta capacidade de armazenagem e turismo.

O compromisso da UNIPAMPA, sem que se perda a autonomia institucional, está vinculado ao esforço de fortalecimento das potencialidades e com a superação das dificuldades diagnosticadas através das atividades de ensino de graduação e de pós-graduação, de pesquisa científica e tecnológica, de extensão e assistência às comunidades e de gestão. Este compromisso com a região sobre a qual esta assentada, é vem se consolidando através dos esforços empreendidos pela Universidade através do dialogo com os atores envolvidos que a constroem em comunhão de esforços.

Em um processo atual de constantes concursos públicos, a universidade vem provendo os cargos disponíveis e criados por lei, ampliando consideravelmente o quadro. As obras de ampliação da infraestrutura material prosseguem nestes últimos anos. Atualmente, funcionam 61 cursos de graduação, nove cursos pós-graduação em nível de mestrado e 13 em nível de especialização. Neles, 9.545 alunos estão matriculados. O corpo docente atual conta com 663 professores.

O perfil dos professores que fazem parte do quadro institucional foi definido através do PDI (2009) e assim se como sendo *um educador com elevada titulação, possuidor de uma formação acadêmica sólida e qualificada, dimensionada no conhecimento específico e nos estudos interdisciplinares da profissionalidade requerida. É comprometido com a integração do ensino, da pesquisa e da extensão, inserido na região do pampa, em sua diversidade cultural, atuando como potencializador das relações socioeconômicas e do desenvolvimento sustentável. Com postura ética e*

autonomia intelectual, participa com criticidade da missão da Universidade, fortalecendo sua permanente construção.

A ética está incluída entre os seus princípios balizadores.

Como é uma organização incipiente, nem todas as esferas administrativas que fazem parte da estrutura institucional, encontram-se em seu funcionamento pleno. Assim, no que diz respeito ao quadro de pessoal, o PDI (2009), concebe a gestão como sendo um conjunto de políticas e práticas a serem instituídas e em constante redefinição no curso de sua implementação, como forma de viabilizá-lo e oportunizando, de forma permanente, o provimento e o desenvolvimento das pessoas, tanto em suas dimensões humana, quanto profissional. Especificamente, a gestão de pessoal deverá contemplar a natureza específica e dinâmica dos processos envolvidos no ensino e na extensão, vincular-se ao PDI, promover a qualidade do processo e das relações de trabalho, oportunizar o desenvolvimento das pessoas a partir de suas potencialidades e das necessidades organizacionais, promover a gestão participativa e adequar o quadro de pessoal às demandas da universidade.

É, como visto, uma organização nova na esfera sócio-educacional, em processo de formação de uma cultura própria e, por isso mesmo, escolhida para nortear este estudo, quando o que se quer é um conjunto de servidores públicos comprometido com os objetivos institucionais e, acima de tudo, consciente das suas posições de servidores da comunidade e coadjuvantes em prol do bem comum, relegando a um segundo plano os interesses particulares.

Uma vez apresentada a instituição sobre a qual o estudo se assenta, na continuidade e em conformidade com a metodologia proposta, passa-se a análise dos dados coletados, como forma de atingirem-se os objetivos que foram propostos.

4.1 O PROCESSO DE ADMISSÃO E SOCIALIZAÇÃO DE NOVOS MEMBROS

Há muitas resistências que dividem a unidade; falsificam a verdade; deterioram a bondade; degradam a beleza (GRINGS, 2014).

Uma vez tecidas as considerações referentes à metodologia que norteia o presente estudo e como forma de estabelecer-se uma sequência lógica ao estudo, decidiu-se por iniciar com a análise da realidade institucional, no que diz respeito à admissão e socialização dos entrantes, em conformidade com o que se estabeleceu na seção precedente de metodologia e que se baseia na análise do conteúdo dos documentos institucionais e legais envolvidos (para que, a seguir, fosse analisada a percepção do público-alvo acerca deste processo). Por outro lado, pelo menos em tese, é a partir deste momento que o agora servidor passa a tomar contato com a universidade na qual decidiu por despendar seus esforços de natureza laboral.

4.1.1 Servidores Públicos: o processo de admissão

Ao apresentar-se a Instituição sobre a qual este estudo se assenta, discorreu-se sobre o fato de ser ela nova no contexto educacional e criada através da Lei n. 11.640, de 11 de janeiro de 2008. É uma universidade multicampi e preocupada em descentralizar as decisões em suas 11 unidades que estão situadas nos municípios gaúchos de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. O processo de acolhida de novos membros passa necessariamente pelo entendimento do contexto histórico em que isso ocorreu.

No caso específico, a região onde a UNIPAMPA está inserida é marcadamente caracterizada pelo declínio populacional em face da migração dos moradores em busca de colocações no mercado de trabalho ou em busca de uma formação educacional consistente. Em decorrência ou em função destas constatações, os candidatos às vagas anunciadas através de editais e que visam suprir a demanda de docentes é, na maioria das vezes, atendida por candidatos provenientes de outros lugares, Estados e, até mesmo, países que, se aprovados, ainda terão pela frente o desafio de ambientarem-se em uma nova organização e uma nova cidade.

É sabido que novas organizações surgem no ambiente social como forma de atender as demandas que podem decorrer de variáveis políticas, econômicas, tecnológicas e socioculturais (FLEURY, 1987). Em um panorama economicamente deprimido, surge com a proposta de viabilizar o desenvolvimento da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, região carente de universidade pública e de outros agentes formadores de mão-de-obra qualificada (PDI, 2009). Através da educação, acredita-se que é possível readequar-se as condições socioculturais e econômicas da região, incorporando-a no ambiente de desenvolvimento nacional. Em termos estratégicos, a proximidade com o Brasil e a Argentina, pode, também, significar a necessária mola propulsora rumo a integração entre países, aproveitando-se da proximidade dos espaços fronteiriços por onde escoam a produção nacional rumo aos países que fazem parte do MERCOSUL. Como aponta o PDI (2009) a estes fatores aliam-se o compromisso assumido pelo governo federal em expandir e renovar as instituições de ensino de natureza pública ao longo do território nacional, priorizando as regiões menos favorecidas e onde o acesso à educação, em todos os seus níveis, é crítica.

A prática adotada no processo de recrutamento e seleção de pessoas na Instituição em estudo se dá nos moldes previstos pela Constituição Federal. Isso equivale a dizer que os possíveis candidatos às vagas oferecidas para provimento dos cargos públicos são delas comunicados através do respectivo edital. Na medida em que conclama a sociedade a dele participar, ganha os contornos de um processo democrático, impessoal e revestido da necessária legalidade, prerrogativas estas que são decorrentes dos próprios princípios administrativos do Estado.

É, de certa forma, um processo seletivo semelhante ao utilizado na iniciativa privada e que visa, sobremaneira, através de provas de conhecimento e de títulos, selecionar o melhor candidato entre aqueles que ao certame se julgaram passíveis de atender as particularidades ali anunciadas (até porque, resultante da etimologia da palavra, concurso significa concorrer).

Savas e Ginsburg (1973) afirmam que o concurso público, utilizado frequentemente em sede de organizações que adotam o modelo burocrático, pode se mostrar eficaz quando se quer assegurar os princípios do mérito e da igualdade aos que a ele se candidatam.

Como estratégia de recrutamento e seleção, o edital é um documento que encontra lastro na fundamentação proposta por Toledo (1982), como prática prevista em lei para atrair pessoal habilitado para a vaga que se pretende suprir na estrutura organizacional e caracterizada pela impessoalidade e publicidade típica dos atos públicos.

Ressalte-se, por oportuno, que aqueles que são atraídos pelo concurso anunciado através do edital, o fazem voluntariamente, com o ânimo de oferecer sua força de trabalho, suas aptidões, como forma de virem a satisfazer as necessidades da sociedade que serão providas pelo Estado (NOBREGA, 2004; GASPARINI, 2012; MOREIRA NETO, 2009).

Ao assim decorrer o processo seletivo, atende-se o princípio da eficiência, uma vez que ao selecionado incumbirá (art. 3º, RJUSPU) exercer um conjunto de atividade e atribuições que são previstas na estrutura organizacional, através do uso dos meios e recursos a ele disponibilizados.

O processo seletivo obedece, então, e de forma rigorosa, princípios que lhe são peculiares, na medida em que é preciso observar-se, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência, os ditames decorrentes da transparência, publicidade e moralidade (JUSTEN FILHO, 2010).

O certame é constituído por provas de conhecimento e de título, mas não existem exames psicotécnicos com vistas a traçar o perfil do candidato por este prisma, seguindo-se, unicamente, pelo exame de saúde. Vencidas estas etapas, o candidato estará apto à nomeação.

Dadas estas características, dispensável é que se aprofunde na investigação e análise do processo seletivo, uma vez que, como instituição pública que é, a UNIPAMPA age estritamente dentro daquilo que é previsto na legislação pertinente. Atendidas tais prerrogativas, o candidato considerado mais apto, receberá o termo de posse, ato pelo qual o servidor estará formalmente apto a entrar no exercício das atividades para as quais foi considerado apto. De forma geral, este termo possui conteúdo com assuntos genéricos, restringindo-se a declarações de conhecimento amplas, como é o caso de diretos, obrigações, deveres e proibições, declarações de não exercício de outras

atividades incompatíveis com o serviço público e de bens existentes nesta ocasião. Não há preocupação em detalharem-se quaisquer destes itens.

Firmada a posse, concretiza-se a relação contratual entre o indivíduo e o Estado. Não é necessário mais nada, até porque este vínculo poderia ter se firmado de forma tácita. Assinado, há a concordância (expressa) por parte do admitido ao serviço público a todas as condições, restrições, direitos, deveres e proibições a ele impostas e que constam nos mais diversos e dispersos ordenamentos jurídicos. E o mais interessante, a ele, ao servidor, nunca será dada a prerrogativa de alegar o desconhecimento de tais regras. O termo é revestido da solenidade exigida pela lei e reflete, materialmente, a sua natureza contratual. O indivíduo que desta forma ingressou ao serviço do Estado é denominado servidor público estatutário (JUSTEN FILHO, 2012; DI PIETRO, 2012).

É sabido que a natureza contratual pressupõe a vontade das partes na celebração do ato jurídico que, uma vez firmado, reputa-se como ato jurídico perfeito. No serviço público subentende-se que o indivíduo concorda com as condições que lhe são impostas, mesmo que estas sejam (e existam) anteriores ao momento da posse: isso equivale a dizer que o agora servidor adere a condições pré-estabelecidas, o que não significa que a existência destas condições prévias não possua natureza contratual, uma vez que, juridicamente, constituem aquilo que se convencionou chamar de contrato por adesão.

Entretanto, não são apenas aquelas condições pré-estabelecidas (genericamente) que o servidor se submete: há, ainda, aquelas condições normativas do próprio órgão onde este prestará as suas atividades, que regularão, concomitantemente, seu comportamento, seus direitos, seus deveres e suas proibições. Ademais, o servidor ficará, também, sujeito às demais normas supervenientes ao momento da celebração do vínculo contratual, até porque ele se submete (sempre) ao poder normativo do Estado que, através de nova lei, poderá suprimir ou estender direitos e obrigações. Este vínculo contratual, então, não contempla a imutabilidade de condições e prima, acima de tudo, pelo atendimento das prioridades públicas.

Os servidores públicos, diferentemente daqueles que trabalham na iniciativa privada, possuem uma quantidade de normas bem mais expressiva do que estes e suas autonomias e comportamento se restringem e acabam engessadas aos parâmetros legais.

O ingresso na carreira pública pressupõe um acompanhamento contínuo e permanente por parte dos órgãos reguladores do Estado (como é o caso da CGU) que cobrarão, permanentemente, resultados de eficiência e de comportamentos. Por conseguinte, ao contrário do que existe no imaginário popular, o ingresso em uma carreira pública não significa que, a partir de então, há total liberdade para o desempenho e, principalmente, comportamento do agente, uma vez que a função social e pública destas atividades se sobrepõe aos interesses particulares.

O processo admissional coincide com as premissas traçadas por Weber (1964) e que são características dos órgãos que levam a efeito as atividades do Estado, burocráticos, por excelência, e que precisam de indivíduos que se incumbam de prestar e realizar estas atividades (NOLAN, 1997; GASPARINI, 2012). O caso ora em análise contempla uma universidade pública e que executa/presta uma modalidade de serviço que lhe é ínsita (MOREIRA NETO, 2009; JUSTEN FILHO, 2012; MEIRELLES, 2012).

As relações de trabalho são, essencial e fundamentalmente, contratuais, estabelecendo direitos e obrigações para ambas as partes (FLEURY, 1987; BARROS, 2007; DELGADO, 2007; GOMES; GOTTSCHALK, 1978; MARANHÃO, 1982). Mesmo que a relação se forme, como se afirmou, com pressupostos tácitos, expressos e condições que são pré-existentes, ainda assim a sua natureza contratual resta evidenciada. Há a faculdade de o indivíduo aderir (ou não) a toda complexidade regradora da relação em que o servidor, de um lado, e o Estado, de outro, ajustam suas ações em torno de um objetivo comum. A relação de trabalho restará configurada a partir do momento em que o termo de posse for assinado (GOMES; GOTTSCHALK, 1978) e o agora servidor passa, intencionalmente, a fazer parte do ambiente organizacional.

No entendimento de Fleury (2010), a relação de trabalho estará consolidada a partir do momento em que o tomador de serviços (o Estado, no caso), supre-se da mão-de-obra necessária (o servidor), comprometendo-se a desenvolvê-lo ao longo do tempo, remunerá-lo e cumprindo com as exigências legais pertinentes. Para tanto, ocupará um cargo que, mais precisamente, é o lugar na estrutura da organização pública, com denominação própria (MEIRELLES, 2012), no caso, professor.

No âmbito das relações de trabalho, fica suficientemente clara a posição da Instituição ao elaborar as políticas vigentes através de processo democrático de participação como, a seguir, se analisará. A instância das políticas de administração de recursos humanos revelam as formas pelas quais as diretrizes de trabalho serão implementadas e que pressupõem a interpelação dos atores organizacional (FISCHER, 1987). A ideia é a de que, uma vez inserido no processo de elaboração as diretrizes, é mais difícil que o indivíduo, no ambiente trabalho, se oponha a elas.

À correlata prestação de serviço corresponde ao pagamento de um salário: é uma relação que possui uma concepção marcadamente jurídica (NASCIMENTO, 2012; DELGADO, 2007), uma vez que permeada por uma teia de regramentos de natureza jurídica, fazendo com que a Instituição se apresente como um sistema regulamentado de comportamentos e ações.

4.1.2 Os Novos Membros: os procedimentos de acolhida

A metodologia proposta para este estudo está centrada na análise dos dados fornecidos pelos professores que fazem parte da Instituição e nos documentos legais envolvidos em suas atividades. São todos eles servidores públicos regidos pelos preceitos que estão contidos no RJUSPU e que, por conseguinte, tiveram seus processos de recrutamento e seleção baseados não apenas na própria lei, como também no instrumento editalício que, em última análise, é o instrumento que anuncia à sociedade as vagas a serem supridas em cargos públicos componentes da estrutura administrativa do Estado (PESSOA, 2013) onde, obviamente, estão incluídas as vagas de professores.

A partir desta asserção, o processo de socialização dos novos membros é o esforço que se despende para que os entrantes assimilem a cultura que vige na organização, aos moldes das proposições de Hofstade (1997), Robbins (2005), Schein (2010), Wagner III & Hollenbeck (2003) e Fleury (2010), que enfatizam a necessidade de proceder a instrumentalização das práticas de recepção, apresentação e inserção novos indivíduos.

Como regra, o que se tem visto nas organizações públicas, é a inexistência de programas de acolhimento. De certa forma, o processo é muitas vezes confundido com o estágio

probatório, em que fica o ingressante, sujeito à avaliação, para posterior nomeação definitiva para o cargo.

A vantagem da prática institucionalizada de socialização reside no fato de que os indivíduos conseguem perceber mais claramente o seu papel no contexto da organização e, por isso, passam a se empenhar de forma mais efetiva nas atribuições do cargo. Ashforth *et al.* (2007) concluem que a prática institucionalizada é capaz de:

- Influenciar positivamente o indivíduo, com resultados no desempenho, na satisfação e na identificação com os objetivos organizacionais;
- pode fortalecer o sentimento de pertencer à organização, favorecendo o comportamento proativo.

O compromisso assumido pelos professores que fazem parte da organização está insculpido no Projeto Institucional e se consubstancia *em construir uma instituição democrática, de qualidade e comprometida com a integração para o desenvolvimento sustentável da região e do país.*

Estes valores são essenciais e básicos da Instituição e, como se verá a seguir, insistentemente repetidos ao longo dos anos, como forma de incorporá-los no cotidiano dos atores organizacionais.

É a partir deste compromisso que a Universidade busca constituir e construir o seu corpo docente, haja vista a decorrente preocupação com a promoção de um ensino de qualidade com vistas à melhoria contínua da qualidade de ensino nos cursos por ela oferecidos.

Com estes propósitos, e diferentemente do que ocorre na maioria das organizações públicas onde não se verificam processos formais (VAN MANNEN, 2010) de socialização de novos membros, a UNIPAMPA desenvolveu em suas ações um programa não apenas para recepcionar os entrantes, como também favorecer o seu desenvolvimento profissional, enquanto docentes. Oliveira (2009), nesta mesma linha de raciocínio, diz que o processo de interação social permite ao indivíduo conhecer o

tecido normativo e ser apresentado à cultura organizacional. Ashforth *et al.* (2007) afirmam que o processo permite, também, que o indivíduo tome consciência da sua independência com relação aos demais, na medida em que é preciso que se coadune com a estabilidade das relações sociais estabelecidas no meio organizacional.

Vale lembrar que, como resultados dos esforços despendidos pela primeira reitora, Maria Beatriz Luce (que é membro do Conselho Nacional de Educação), a construção da nova Universidade é feita coletivamente, através da união de todos os seus membros, como forma não apenas de valorizar-se a profissão docente, como também oportunizar-se uma formação continuada e aprimoramento das condições de trabalho, de carreira e de remuneração. Na formação do ambiente institucional (FLEURY, 2010) é inegável a influência que a primeira reitora assume: fazendo-se um paralelo entre aquilo que acontece na iniciativa privada e aquilo que é levado a efeito na vida pública, o papel assumido pela reitora na segunda hipótese, se equivale ao papel do fundador, no caso da primeira.

A partir de documentos oficiais – projetos e relatórios dos Seminários de Desenvolvimento Profissional – é que se extraem os propósitos e análise das ações levadas a efeito, consoante, a seguir, explana-se.

O programa, que se denomina, oficialmente, Programa de Desenvolvimento Profissional Docente (PDPD), é destinado aos professores iniciantes e, dada a sua concepção abrangente, também aos professores estáveis que, desta forma, participam de um fluxo contínuo de socialização e formação, através da absorção dos resultados das trocas de experiências, saberes e práticas. A ideia é que, diferentemente daqueles profissionais que já se encontram na Instituição, os ingressantes não tem a experiência e conhecimento institucional dos mais antigos. O PDPD tem, também, como objetivo, revisar, anualmente, o ordenamento legislativo das bases educacionais, integrando-o ao contexto universitário e as particularidades institucionais. São, por conseguinte, ações formais que visam à integração e a socialização dos novos membros, na medida em que permitem, igualmente, as interações com os mais antigos (sem excluí-los).

O processo de socialização, a luz do analisado, tem natureza sequencial ((MOREIRA, 2005, OLIVEIRA, 2009; VAN MANNEN, 2010); na medida em que é realizado em

série, perdura e perdurará no tempo, acumulando conhecimentos). Possuem, aos moldes das estratégias propostas por Van Mannen (2010), participação coletiva e os procedimentos socialização são realizados formalmente.

O processo de socialização deve possibilitar que o ingressante passe a se considerar confortável no lugar que vai ocupar, internalizando as normas e os valores vigentes (compreendendo-as e aceitando-as). O resultado deste processo deve ser duradouro no tempo, traduzindo um sentimento de pertencimento ao grupo, de empenho, de motivação e de satisfação.

Já na perspectiva de Maximiano (2007), o processo de socialização em análise também contempla as três fases ou estágios propostos: no primeiro, a expectativa e preparação, coincidem com os momentos anteriores à posse, onde o indivíduo, por si só, já procura informar-se sobre os comportamentos e regras vigentes no ambiente de trabalho que ingressará; no segundo estágio, o ingresso, decorre do ato de posse e significa o ingresso formal à instituição, fase em que o indivíduo passa a comparar os seus comportamentos aos dos seus colegas; no terceiro estágio, o do ajustamento e integração, o indivíduo passa a ter o sentimento de pertencer ao grupo no qual ingressou.

Os encontros possibilitam espaços destinados à discussão e reflexão das práxis envolvidas no processo de ensino-aprendizagem e, acima de tudo, permitem a socialização dos conhecimentos e das práticas vigentes no âmbito organizacional (embora a participação dos encontros se dê através de convocação, a média de participação fica em torno de 350 professores, de um total atual de 663).

O encontro é anual e o primeiro ocorreu já no ano de criação da Instituição. Em um primeiro momento, o PDPD levou em consideração a complexidade do modelo adotado, ou seja, uma universidade que se espalharia por dez municípios, cada um deles com características próprias e que demandam (demandariam) esforços adicionais, uma vez que, inicialmente, era preciso não apenas construir e adequar os recursos humanos necessários, como também integrá-los, unificando-os, como forma de desenvolver as competências em nível individual e em nível coletivo. Já neste primeiro momento, nota-se a preocupação em dar conhecimento da motivação de concepção da

Universidade, as ações iniciais, os desafios e as perspectivas a serem enfrentadas, com vistas a integrar competências coletivas, construindo-se uma identidade nova à Universidade.

A construção do PDPD levou em consideração a própria missão institucional que prega o compromisso *com a ética, fundada na liberdade, respeito à diferença e solidariedade*. O reconhecimento das diferenças, por si só, já dá o lastro necessário a este tipo de processo, uma vez que é a partir do reconhecimento destas que se justifica a socialização de um novo grupo, permeado por diferentes indivíduos, com diferentes formações e diferentes histórias profissionais e de vida. Tal processo encontra justificativa nas proposições de Milkovich&Boudreau (1997) e que se refletem na prática das ações cooperativas e participativas na construção do ideal perquirido.

A missão institucional está impregnada dos requisitos da cultura, porquanto prega os valores a serem solidificados no contexto social e que se comprometem, intrinsecamente, com a ética (FREITAS, 2007; SCHEIN, 1984; SROUR, 1998).

Já no início e na primeira edição do PDPD ficava evidente a sua vocação para a democracia e transparência dos seus atos, na medida em que tinha (e tem) como propósito dar conhecimento geral acerca do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) aos entrantes e a discussão e construção do Projeto Político-Pedagógico (PPP) exatamente por àqueles que deveriam levá-lo a efeito (os próprios professores). O momento era de inserção da instituição no meio social, educacional, cultura, político e econômico de uma região até então carente de um ensino superior gratuito e de qualidade.

O segundo encontro, no ano de 2009, com duração novamente de três dias, a preocupação é, novamente, com a integração dos novos servidores que iniciaram suas atividades e o exercício da função pública no ano antecedente. Como parte do programa, a instituição é apresentada aos entrantes, em seus múltiplos aspectos estruturais e funcionais.

Como resultado deste encontro, através de atividade participativa e da construção comunitária, traçou-se o perfil pretendido ao docente da Instituição como sendo um

educador com elevada titulação, possuidor de uma formação acadêmica sólida e qualificada, dimensionada no conhecimento específico e nos estudos interdisciplinares da profissionalidade requerida. É comprometido com a integração do ensino, da pesquisa e da extensão, inserido na região do pampa, em sua diversidade cultural, atuando como potencializador das relações socioeconômicas e do desenvolvimento sustentável. Com postura ética e autonomia intelectual, participa com criticidade da missão da Universidade, fortalecendo sua permanente construção (PDI, 2009).

Ao buscar-se este perfil, evidencia-se, também, que o processo de socialização dos membros pressupõe uma continuidade no tempo (HOFSTADE, 1997; ROBBINS, 2005; BERNADES; MARCONDES, 1999), onde os antigos refletem aquilo que se espera dos entrantes, porquanto é necessário que se transmita o que até então se construiu (a história da organização) e favorecendo a fixação e interiorização dos elementos socioculturais vigentes e esperados.

Vale lembrar que este estudo teve por preocupação básica a atividade desenvolvida pelos servidores públicos, enquanto professores e, nesta condição, detentores do cargo público. Por conseguinte, o PDPD passou a englobar a capacitação tendente a dar as diretrizes necessárias ao planejamento dos cursos oferecidos pela Universidade e a correlata necessidade das respectivas alocações de disciplinas. Já com dois anos de funcionamento oficial, o Programa também discutiu as potencialidades e as dificuldades dos professores, bem como as metodologias e estratégias de ensino, processos avaliativos e iniciou-se o desenho do perfil pretendido aos novos professores, através das indicações de bases e diretrizes a serem incluídas nos próximos editais de concurso à carreira, ficando estabelecido que é necessário o processo de formação continuada dos docentes, que passa a ser componente do PDI, afigurando-se como um dos componentes do planejamento estratégico, dada a necessidade de firmarem-se os contornos necessários às práticas pedagógicas levadas a efeito no âmbito organizacional.

Restam claras as preocupações transmitidas através dos seminários com a necessidade de trabalharem-se as questões resultantes do saber-fazer, como corolário da prática docente universitária que engloba os desafios do planejamento, a construção de planos de ensino e avaliação adequados, o tornar a sala de aula um espaço de ruptura às velhas concepções e introdução dos processos inovativos, ajudando-se, desta maneira, na

construção e solidificação da imagem institucional, tornando robusta não apenas a sua trajetória ao longo dos anos, como também lhe conferindo credibilidade e solidificando a sua missão.

No próximo ano, em 2010, desenvolvido novamente em três dias, o PDPD foi levado a efeito, promovendo a integração dos docentes pertencentes aos dez campi, assim como introduzindo à organização os entrantes no último ano. A apresentação da instituição em seus amplos aspectos inicia o encontro e, a seguir e ao longo dos demais dias, são propostas diversas atividades com este propósito integrador e receptivo, com acentuada ênfase nos aspectos pedagógicos da docência.

Em sua quarta edição, o PDPD foi desenvolvido em 2011, ao longo de dois dias e, além de recepcionar os novos servidores, prossegue no trabalho de integração entre os docentes dos diversos campi, que, neste processo integrativo, submergem nas discussões relativas ao planejamento e à avaliação do processo de aprendizagem, notadamente na educação superior. Esta edição do programa pauta-se pela necessidade de aprofundarem-se os conhecimentos referentes às técnicas de valorização das práticas docentes através do fomento de inovações pedagógicas em sala de aula.

A quinta edição realizou-se no ano de 2012 e, em dois dias, se tratou de dar prosseguimento à recepção dos ingressantes no ano anterior e ao processo de integração docente junto à comunidade acadêmica institucional. O evento se consolida por ser o espaço ideal às discussões pedagógicas e por oportunizar a formação continuada através da troca de experiência, assimilação de novos saberes e técnicas, tendo em vista a necessidade de buscar-se a melhoria da qualidade de ensino.

Com algumas variações temáticas ao longo de sua existência, o PDPD já se encontra em sua quinta edição. A participação dos professores envolvidos se dá através de convocação, o que significa, em termos jurídicos, que a presença dos mesmos é obrigatória, dada a sua condição de servidores públicos. A partir desta edição, decidiu-se, também, que a frequência dos seminários destinados aos professores ingressantes ocorreria duas vezes por ano, uma vez a cada semestre letivo: o objetivo norteador destes seminários é o de recepcionar e acolher o entrante, proporcionando-lhe conhecer a Universidade através da sua apresentação institucional, dos seus aspectos

normativos e estruturais, bem como da política pedagógica vigente. Estrategicamente, toda a programação tendente a socialização dos novos membros (e continuidade do processo quanto aos mais antigos). As programações iniciam-se (sempre) pela contextualização histórica da Universidade e com também a síntese dos encontros anteriores, como forma de evidenciar a característica descontinuidade do programa e de ser um processo formativo que parte do pressuposto de que são necessários os conhecimentos do passado para que se possa entender o que ocorre no presente e traçar expectativas para o futuro.

Da análise dos relatórios, documentos e anotações, emerge claramente a preocupação institucional com as atividades que estão diretamente relacionadas com o processo de ensino-aprendizagem. Através da oportunização de momentos e espaços dedicados à reflexão da adequação das ações e meios para um ensino de qualidade, propicia-se e fortalece-se a socialização dos seus membros. O processo de troca de experiências e a introdução de novas tecnologias de ensino representam um importante instrumento para a concretização de uma formação continuada de docentes.

A partir do final do ano de 2012 e com o movimento grevista paralisando as atividades nas universidades federais do país, o Programa sofre interrupção, retomando, como se verá a seguir, com o foco exclusivamente na sua vocação formativa.

4.1.3 Os Seminários para Professores Ingressantes

A partir do ano de 2011, três anos após a conformação jurídica da UNIPAMPA e do seu surgimento no cenário educacional do Estado e do país, iniciaram-se os seminários específicos com vistas ao acolhimento dos professores ingressantes, com duas finalidades balizadoras e essenciais: (1) acolher e recepcionar os professores entrantes e (2) apresentação institucional em seus aspectos relativos à estrutura, as normas vigentes e as práticas pedagógicas adotadas. Tais objetivos, novamente coincidem com aquilo proposto por Fleury (2010), ao estabelecer os pressupostos da socialização, através dos rituais de inclusão.

Inicialmente, os seminários eram desenvolvidos em dois dias e, já no ano de 2013, condensados em apenas um dia. Os procedimentos previstos para o seminário permitem

que o entrante tome conhecimento da estrutura organizacional adotada pela Universidade, através do conhecimento do seu Projeto Institucional, que desvela as práticas docentes vigentes, de modo a permitir a reflexão crítica do estar-ser professor e servidor público e a função social da Universidade como formadora de conhecimentos e de atores que interagirão no meio comunitário.

O espaço também é destinado a oportunizar a discussão acerca dos aspectos relacionados com a identificação do perfil do professor enquanto profissão e o aprofundamento dos conhecimentos dos componentes didáticos necessários para a formação profissional do docente.

Oportuno que se destaque que as atividades de acolhimento estão mais voltadas a aspectos pedagógicos do que aqueles que são necessários ao conhecimento da ampla teia de regramentos externos e internos que formam e compõem a Instituição, vista como um todo. O seminário tangencia estes aspectos, superficialmente, abordando os direitos e os deveres do servidor público federal, sem maiores preocupações em detalhá-los, preferindo despender mais tempo com as práticas didático-pedagógicas e normatização da carreira em aspectos relacionados à progressão funcional docente.

O Projeto de Acolhida e Acompanhamento do Professor Ingressante (PAAPI, 2011) prevê o seu desenvolvimento e execução nos próximos trinta e seis meses, justificando sua implementação na necessidade de promover formação continuada aos professores, como forma de melhorarem-se os cursos oferecidos pela Universidade.

Os agora professores entrantes possuem a qualificação docente oferecida (na maioria das vezes) através dos cursos de pós-graduação e estes, por si sós, como afirma Pachame (*apud* PAAPI, 2011) não garantem a excelência no desempenho pedagógico e que a formação ali oferecida mais se aproxima da pesquisa, na medida em que se afasta da formação pedagógica propriamente dita (PIMENTA & ANASTASIOU, *apud* PAAPI, 2011).

São a partir destas fundamentações que se constrói o projeto, na medida em que, com suas ações, pretendem desvelar a identidade docente em profissionais que, na maior parte das vezes (até pelas características dos cursos oferecidos) são engenheiros,

advogados, químicos, matemáticos, agrônomos, administradores e mais uma infinidade de profissões.

Assim, o que se verifica, de concreto, é que muitos dos servidores que agora assumem o papel de professores universitários não vivenciaram a prática docente e, portanto, não possuem a devida preparação didático-pedagógica. Em uma visão extremamente ampla, dinâmica e estratégica, a postura da primeira reitora fez com que estas práticas abordadas nos encontros anuais viessem a suprir (ou atenuar) estas carências, na medida em que são introduzidas, reforçadas e discutidas as melhores formas de ser-estar professor, enquanto profissão. Os objetivos do Programa são bem claros:

- a) promoção de formação dos novos docentes;
- b) reflexões acerca dos novos papéis sociais da universidade;
- c) conhecimento do projeto institucional e normas que regem a universidade;
- d) aprofundamento dos conhecimentos didático-pedagógicos;
- e) investimento na formação e na profissionalização docente; e
- f) construir uma identidade docente.

Os três anos estrategicamente inseridos no projeto como seu período de efetivação coincidem com o período de estágio probatório à carreira pública. Os seminários ocorrem mediante convocação: ou seja, os entrantes são compelidos a dele participarem (não de forma voluntária e, sim, obrigatoriamente). A continuidade, como pressuposto dos processos de socialização, encontra fundamento nas bases propostas por Van Mannen (2010), Oliveira (2009) e Fleury (2010).

O projeto é fortemente ancorado na premissa que é necessário dar a estes entrantes o conhecimento necessário do PDI da Universidade, reforçando o papel que desempenharão e que, de certa forma, pode ser diverso das suas formações originárias. Aqui, o que se espera é o desenvolvimento de uma atividade docente voltada à melhoria

do processo de ensino-aprendizagem e que se materializa em uma gama multivariada de cursos oferecidos pela instituição. É, em última análise, um processo de conscientização do entrante da atividade na qual tomou posse e permitindo (facilitando) que assuma a identidade docente desejada, como meio para que se atinja a finalidade pública, gratuita, democrática e intencional do processo de formação e produção do conhecimento, com vista a formar um egresso que possua uma formação sólida, generalista e humanística, lastreados por preceitos de natureza ética e de relevância pública.

Tanto os Seminários como os Programas de Integração são repetitivos, no sentido de reforçar a vocação docente exigida pela Universidade, integrando nas práticas pedagógicas a importância do estudante destinatário e sujeito de todo o esforço despendido.

Em dezembro de 2013, a Coordenadoria de Desenvolvimento Pedagógico – COORDEP – reassume o compromisso de articular e promover a realização dos cursos de formação pedagógica para docentes, em atividades descentralizadas, uma vez que estas eram, então, centradas junto a Reitoria, no campus de Bagé. A Coordenadoria reassume o compromisso com as ações de formação pedagógica para docentes fundamentando-as – e este é o seu ponto forte – nos pressupostos que já foram aqui expostos e que consideram, dada a formação da maior parte dos docentes em aspectos relacionados à sua área de atuação de sua formação originária que não contempla os aspectos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem e cujos pressupostos e são mais relacionados às licenciaturas e bacharelados na área da educação. Então, estas ações procuram oferecer aos servidores públicos docentes os fundamentos que norteiam a aprendizagem na docência universitária, englobando o planejamento deste processo nas multivariadas áreas de conhecimento oferecidas pela Universidade, as metodologias empregadas no ensino superior, os métodos de avaliação e os procedimentos necessários à recuperação da aprendizagem, como forma de aprimorar o desempenho discente, na medida em que possibilita, a este, o reconhecimento da interdisciplinaridade.

Embora o público-alvo sejam os entrantes, a ação é destinada a todos os docentes, uma vez que este é um processo que pressupõe a formação continuada e que refletirá diretamente na consecução de suas atividades, melhorando-as consideravelmente e, por

reflexo, dando ao curso a qualificação necessária. Aos que já possuem em sua bagagem de conhecimento a fundamentação pedagógica para a sua prática docente, os encontros possibilitam o aperfeiçoamento das técnicas envolvidas na melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

A COORDEP, nesta etapa, toma para si a prerrogativa de acompanhar o trabalho docente que é levado a efeito na Universidade, assegurando a sua característica de continuidade e a consequente aplicação dos conhecimentos adquiridos e a sua transposição para a sala de aula, através de avaliação pós-curso de formação e, incluí-las, em breve, no processo avaliativo de pessoal.

Mesmo que não seja objetivo deste estudo analisar as políticas de desenvolvimento e avaliação de pessoal, adotadas pela Instituição, a análise dos documentos e relatórios internos são suficientes para que se compreenda que tais políticas resultam de ampla negociação entre a direção e o pessoal-alvo de tais práticas. Aqui, mais uma vez, se verifica os esforços da Reitora Maria Beatriz, no sentido de dar a esta dimensão os contornos democráticos, marca de sua gestão. Por outro lado, como elemento facilitador, é que todos os instrumentos internos adotados na UNIPAMPA foram fruto de construção coletiva dos seus destinatários, obviamente pautados nas prerrogativas legais pertinentes. Quanto aos instrumentos avaliativos de desempenho, para que não se utilizassem modelos pré-concebidos ou outros já utilizados para este mesmo fim por órgãos públicos análogos, desde o início verificou-se que a construção das políticas e instrumentos avaliativos foi fruto das atividades de um Grupo de Trabalho, especialmente constituído para tal fim, com representação tanto da direção, quanto dos servidores destinatários.

Cumpramos ressaltar que o processo avaliativo é decorrente de imposição legal, haja vista a sua previsão contida no RJUSPU, englobando, por conseguinte, os profissionais que atuam nas carreiras de docentes do segmento público de serviços. O modelo concebido para a avaliação partiu da premissa da necessidade (inicial) de adequar os objetivos, metas e condições de trabalhos voltados ao processo pedagógico (ensino-aprendizagem). A partir dos primeiros resultados das avaliações, partiu-se para a construção e implementação dos programas de capacitação e aperfeiçoamento de

peçoal, amplamente debatidos, em seus múltiplos aspectos, com a comunidade acadêmica.

Feitas estas considerações e como resultado da análise levada a efeito, resta clara a ausência de maiores aprofundamentos no sobre as normatizações do Estado no que diz respeito aos deveres e as proibições impostas àqueles que dispuseram sua força de trabalho à sociedade.

Como muito se tem falado, o ambiente de trabalho em instituições públicas está longe de ser aquilo que é cultivado através do imaginário popular: ali, o que se espera é, antes de qualquer coisa, a eficiência e o desprendimento como forma de atingir-se o bem comum, o bem coletivo. Quem resolveu dispor sua força de trabalho ao Estado busca a satisfação dos interesses coletivos e não os seus objetivos particulares. Passar em concurso público, para que se desfaça o mito, não é garantia de fazer o que os indivíduos acham que podem fazer e, sim, o que o Estado quer que eles façam, da forma como ele quer e sob as suas ordens e poder de comando.

O espaço de socialização carece, entretanto, de mais esforços no sentido de dar a conhecer, de forma detalhada, o arcabouço burocrático típico do modelo de administração utilizado pela universidade e o seu correlato sistema normativo, de forma a deixar claro que, ressalvada a (limitada) autonomia pedagógica e científica dos docentes, seus comportamentos não estão sujeitos a decisões baseadas em juízos pessoais de valor.

É neste momento que os indivíduos (entrantes e veteranos) podem compreender os atributos que poderão levá-lo a satisfação profissional qual aquilo que desempenharão (ou desempenham), ajudando-o a compreender o seu papel e motivando-o. Constitui-se em excelente oportunidade para que eles compreendam o funcionamento institucional, compreendendo-o e identificando as fontes de onde emana o poder, incentivando a qualidade e internalizando valores que são perquiridos na instituição (HELLRIEGEL, 1993).

Poderia ser conveniente a ênfase, neste espaço, nos deveres e proibições aos agora servidores impostas, muito embora, se considerado o argumento axiomático proveniente

do direito de que a ninguém é dada a prerrogativa de conhecer as normas vigentes no país, poderia restar redundante. Seria, talvez, mais interessante pecar pela insistência da apreensão deste conjunto normativo do que, após, corrigirem-se comportamentos através dos procedimentos de corretivos que atingirão o servidor infrator com aplicações de sanções que transcendem a própria natureza pedagógica da pena, uma vez que são capazes de surtir efeitos psicológicos e, dada a intensidade da mesma, poderão produzir seus reflexos no futuro ou, ainda, pela vida toda. Neste caso, a atividade preventiva poderia surtir efeitos, na medida em que seria capaz de desmistificar ideias construídas ao longo do tempo e enraizadas no imaginário popular de que o serviço público é o paraíso da impunidade e local certo para quem quer garantia de estabilidade por toda a vida (JONES, 2013), assegurando a vida pós-trabalho, com a gratificação proveniente da aposentadoria.

As dimensões propostas por Chaoet *al.* (1994) englobam todas as variáveis que deveriam ser incluídas no processo de acolhimento e socialização dos novos membros, uma vez que permite uma visão holística da organização, ao permear aspectos internos e externos que envolvem cultura, relações interpessoais, normas, valores e o desempenho que se espera do entrante.

É, também, o espaço hábil para que se inicie o processo de despojamento (VAN MANNEN, 2010) das experiências passadas, fruto da vivência em outras organizações. É preciso que, neste momento de transição, modelos adotados na iniciativa privada e com focos notadamente voltados ao lucro e ao atendimento ou dos objetivos organizacionais ou individuais, sejam, adequadamente, substituídos por objetivos mais magnânimos, na medida em que, agora, estes passam a ser coletivos. Afinal, o indivíduo decidiu-se por empreender seus esforços a servir o público.

Fleury (2010) tem afirmado que o processo de comunicação nos processos de socialização é capaz de permitir a apreensão da complexa teia de relações que se formam (formal e informalmente) no contexto organizacional e o seu conhecimento pleno é capaz de permitir a compreensão das relações que se estabelecem neste universo.

O processo de socialização, na concepção de Oliveira (2009) também encontra sua importância por ser um relevante instrumento de aculturação dos novos membros e é nesta etapa que a eles deve ser dado a conhecer o sistema normativo vigente e que servirá para a condução dos seus comportamentos no espaço social e fora dele. É o espaço ideal pra que se influencie o composto sentimento-ideia-vontade que representa o indivíduo (OLIVEIRA, 2009), atuando, de forma dinâmica, sobre este composto, alterando-o, se for o caso.

A política institucional de acolhida dos novos membros está, como é possível inferir-se, em conformidade com o que a literatura tem discorrido sobre o tema. De certa forma, por se tratar de uma organização pública, a programação para a acolhida dos entrantes é bastante otimista e permeada pelos elementos facilitadores de socialização, uma vez que, admitido, o novo membro é remetido ao programa e já nesta oportunidade é capaz de estabelecer não apenas os contatos iniciais com seus pares, como também, na sequência, lhe será conferida a possibilidade de, em uma demanda contínua, agregar novos conhecimentos e aprender a partir da experiência dos outros.

4.2 AS PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE OS TEMAS ENVOLVIDOS NESTE ESTUDO

A partir de uma realidade que se leva a efeito de forma relativamente constante – o processo de socialização dos novos membros – partiu-se para a percepção dos atores aqui envolvidos com os temas abordados neste estudo.

Cumprе ressaltar-se que o levantamento de dados que a partir desta seção passam a ser analisados, deu-se através de entrevistas semiestruturadas (consoante procedimentos detalhadamente descritos em sede de metodologia) e, para que as respostas refletissem a verdade, foi necessário, primeiramente, estabelecer uma relação de confiança entre entrevistado e entrevistador, como forma de evitar respostas que viessem revestidas de conteúdos, supostamente, politicamente corretos, mascarando aquilo que, efetivamente, o entrevistado pensava acerca do que lhe era perguntado. Para assegurar que as respostas refletissem o que, de fato, pensavam a respeito, ofereceu-se o anonimato e a garantida da confidencialidade da fonte.

Ao roteiro de entrevista, tentou-se dar uma sequência lógica ao que se pretendia investigar através das respostas formuladas. Desta forma, e como se verá a seguir, o roteiro contemplou os aspectos que se relacionam, em primeiro lugar, com a burocracia e seus fundamentos, enquanto modelo administrativo adotado pelas instituições públicas, passando-se, a seguir, e como uma decorrência deste modelo de gestão, as percepções do poder que permeia a estrutura organizacional. Após, buscou-se conhecer suas percepções sobre a cultura vigente, bem como a forma como se dá o estabelecimento da relação de trabalho. Por fim, indagou-se sobre as suas percepções sobre o serviço público e os relacionamentos que daí decorre.

4.2.1 A Burocracia e o Modelo Organizacional Vigente no Serviço Público

Seguindo a ordem estabelecida, a coleta de dados inicia-se com a burocracia. As considerações dos modelos propostos por Quinn (1992) e sua ênfase no sentido de que a administração pública pode englobar vários tipos de organizações, notadamente aqueles que se traduzem pelo modelo racional e de hierarquia racional adéquam-se ao caso em análise: a primeira é estabelecida através de um modelo racional, construído com objetivos claros e bem definidos; a segunda, a hierarquia estável, é aquela que encontra nas normas pré-definidas, o modelo ideal de organização e é através destas normas que os indivíduos que nela trabalham pautam seus atos, comportamentos e atitudes. A tipologia de Mintzberg (1983) e, especialmente, à burocracia profissional, caracteriza-se por duas estruturas que convém paralelamente: a burocracia mecanicista e hierarquizada e os indivíduos que prestam seus serviços de acordo com uma lógica imposta por regras.

Estas são, em síntese, as premissas consideradas para que se elaborassem as questões pertinentes ao entendimento do modelo burocrático por parte dos entrevistados, que assim demonstraram suas noções sobre a tipologia de estrutura na qual estão inseridos:

Perguntados sobre as suas percepções acerca das características que dão o lastro a teoria da burocracia, ou seja, em um primeiro momento, se estes conseguem identificar que o funcionamento institucional está baseado em um conjunto de regras previamente ajustados, metade dos respondentes que fizeram parte da amostra dizem que conseguem percebê-las. A outra metade, não. Isso significa que estes pressupostos normativos não ficaram suficientemente claros e que a experiência em outras organizações (privadas)

ainda se reflete na ação diária dos servidores e as suas noções sobre normatização ainda está atrelada as experiências anteriores. Como menciona um dos entrevistados, *estas regras não são suficientemente divulgadas e é por isso que os servidores não as entendem* (entrevistado 3) e, daí, o desconhecimento. Em outra passagem, o entrevistado 2 assim se refere: *não conheço as normas porque elas não foram divulgadas, assim como os outros meus colegas, que também não as conhecem. Se nos não conhecemos, então não é possível que nos exijam cumpri-las. Eu nunca vi o Estatuto e nunca me mostraram.*

Todos os entrevistados são unânimes em afirmar que desconhecem a totalidade das regras que viabilizam o funcionamento institucional e, por consequência, o desconhecimento se estende à estrutura burocrática utilizada que, em sua essência, é previamente normatizada. Igualmente, quando indagados se conhecem as regras que compõem o Estatuto do Funcionário Público, estes, novamente, afirmam não conhecê-las.

É preciso, entretanto, recordar que na seção anterior, ao discorrer-se sobre as práticas de socialização institucionalizadas, mesmo que os objetivos de divulgar estas regras estejam previsto no cronograma de execução do programa e sejam elas abordadas tangencialmente, os entrevistados parecem não recordar desta passagem, não obstante o fato de que, em sua maioria, terem eles participado do programa de recepção dos novos membros.

A propósito, Milkovitch&Boudreau (1997) têm insistido na inter-relação entre a necessidade de conhecer, claramente, estas regras e a forma como elas disciplinam os casos concretos, fornecendo a solução a eventuais conflitos que venham a ocorrer.

Note-se que, dos dados coletados, é possível inferir-se que não se vislumbrou quaisquer esforços no sentido dos servidores em virem a buscar estes conhecimentos (imprescindíveis) ao exercício das atividades públicas, preferindo, quando muito, esquivarem-se através da justificativa de que estas informações não lhes são oferecidas. Em um caso extremo, o entrevistado alega que, mesmo que conheça a regra, não é capaz de entendê-la (entrevistado 9: *não consigo entendê-las, meu forte não é a interpretação*

de leis, eu ajo da forma como julgo conveniente e não estou aqui para obedecer ao que me é imposto).

Quanto às normas constantes do Estatuto, estas são objeto de ampla análise no que diz respeito aos deveres e proibições do servidor que, como aqui se constatou, desconhece o âmbito a que estas se circunscrevem. O desconhecimento referido abrange a totalidade do Estatuto e, mesmo que o entrevistador tenha enfatizado o questionamento sobre eventual conhecimento de regras reguladoras de deveres e estipuladoras de proibições, ainda assim persiste a insciência.

Cumprе ressaltar que a UNIPAMPA, por ser uma organização pública, não foge a regra de todos os órgãos utilizados pelo Estado para a consecução dos serviços que lhe são ínsitos: é uma organização notadamente estruturada sob os pressupostos da burocracia que, além das regras que lhes são próprias, ainda se utiliza de todo o aparato normativo estatal, como é o caso do Estatuto do Funcionário Público que, além de normatizar amplamente a atividade dos servidores públicos, estabelece, detalhadamente, aquilo que constitui os seus deveres, bem como lhes impõem proibições de ações e comportamentos enquanto estiverem investidos na função pública. Isso significa que, ao utilizar os fundamentos da teoria da burocracia, a eles, adesivamente, se agregam as normas gerais incidentes sobre o serviço público. (MAXIMIANO, 2007; ROBBINS, 2005).

Na visão de Pereira & Grau (1999), este modelo é eficaz quanto se tem em vista a necessidade de afastar-se o nepotismo e a corrupção, dando ao serviço público o tom de profissionalismo necessário, assim como a ele imputando-se as características da impessoalidade, da formalidade e da racionalidade. Ao Estado, pouco interessa quem vai cumprir com as atividades que lhes são inerentes, desde que elas sejam, efetivamente, cumpridas (daí a impessoalidade). Não é preciso que o indivíduo dispense esforços adicionais, uma vez que todas as atividades são formalizadas, da mesma forma que, se as ações ocorrerem dentro das respectivas normatizações, para todos os efeitos, a racionalidade será atingida.

Se o Estado tutela os interesses da sociedade, como um todo e interferindo quando estas estabelecem relações não poderia ser diferente quando este mesmo Estado normatiza e

tutela as atividades daqueles que põem em funcionamento a sua própria estrutura (MARTINS, 2002). Em contrapartida, também oferece, de forma, clara, as pactuações referentes à celebração da relação de trabalho (LIMONGI-FRANÇA, 2012), que regerão interesses tanto particulares, quanto institucionais.

Tais juízos podem ser atribuídos como fruto das experiências passadas e que são agora reproduzidas no novo ambiente de trabalho, até porque parte dos respondentes trazem, em sua bagagem de conhecimentos, os reflexos dos comportamentos anteriores: na esfera privada, as ações estão muito mais baseadas na proatividade do que na sequência de atos baseadas em normatização prévia. Como tem ensinado Van Mannen (2010), é necessário que, através do processo de socialização, o indivíduo se despoje das experiências passadas em outras organizações para que possa, mais facilmente, incorporar as novas práticas e exigências, assimilando a cultura vigente no novo ambiente de trabalho.

É oportuno considerar-se que, ao adotar o modelo burocrático de estruturação organizacional, a Universidade adota normas, regulamentos e toda a gama de manualização como forma de estabelecer a autoridade e conduzir as atividades que lhes são pertinentes, na medida em que este modelo permite ao gestor as orientações necessárias para que se formulem as atitudes e os comportamentos que são esperados dos indivíduos (LEITE; ALBUQUERQUE, 2009). A proposta de Weber (1964) dá a legitimidade aos procedimentos administrativos através da ampla rede regulatória. Aplicar a lei é, afinal, atividade inerente ao Estado como forma de assegurar os benefícios que devem ser conferidos à sociedade (BARROS JÚNIOR, 1972; SANTOS, 2003) e é desta maneira que deve ele sempre movimentar o aparato legislativo toda a vez que houver uma ameaça ou um dano à coletividade.

Fica, entretanto, implícita a ideia de que os servidores respondentes entendem que a UNIPAMPA é regida por normas e, nesse sentido, indagou-se, na sequência, se eles tinham noção da proveniência desta norma, ou seja, de onde partia o poder normatizador. Em unanimidade, as respostas reportam à União e aos Conselhos superiores da Instituição (entrevistado 2: *eu imagino que quem faz as regras é a União, já que a UNIPAMPA é federal e, complementarmente, esta faz as regras internas*), depreendendo-se, daí, que há a consciência do regulamento que permeia as práticas

organizacionais e que decorrem das normas gerais do Estado (quanto aos aspectos mais amplos e comuns a todos os órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública, quanto as mais específicas, que regulam aspectos internos/externos institucionais e diretamente vinculados às particularidades locais). Esta ênfase ainda é confirmada por Maximiano (2007) de que o Estado (e, por consequência, seus órgãos) encontra nas normas a fundamentação do modelo de administração que adota.

Aspecto relevante a ser considerado é que os respondentes veem nas fontes de normatização a legitimidade necessária à produção legislativa.

A partir das respostas antecedentes que evidenciam a consciência acerca da existência do regramento de práticas (gestão), ações e comportamentos e partindo-se do pressuposto que, em algum momento, os respondentes referem o conhecimento de regras, questionou-se sobre as normas conhecidas, se estas lhes são suficientemente claras, as ponto de indicar-lhes o caminho (ou a decisão) a ser levada a efeito frente à determinada circunstância: a maior parte dos entrevistados refere-se à falta de clareza quando da leitura/interpretação da mesma, uma vez que *muitas das informações dão margem à interpretação diversa, daí eu ajo da maneira que eu acho mais correta* (entrevistado 4), *a leitura ou a informação transmitida dá margem a interpretação ampla* (entrevistado 7), *as que faço isso em função do meu cargo e que já uso há algum tempo, posso dizer que conheço* (entrevistado 9); *eu não as conheço e atribuo isso ao fato de não gostar de legislação, se gostasse, talvez tivesse preferido ser advogado ou outra coisa do gênero* (entrevistado 10). Os demais consideram que a informação transmitida pela regra não é clara o suficiente para ser, de imediato, utilizada. Cumpre ressaltar que, de algumas respostas, subsuma-se a ideia de que alguns servidores preferem agir frente à determinada situação, da forma que julgam ser a mais correta, mas sem ter por lastro da sua ação uma regra concreta, escorando sua decisão em seu senso do que é de direito. Interessante notar que, já de início, é possível se antever a precaução com que os respondentes agem ao se (auto)liberarem do desconhecimento das normas, preferindo atribuir a terceiro tal obrigação (e acreditarem que é destes o conhecimento amplo do aparato normativo).

Nota-se, também, que a alegação de conhecimento das normas, a correlata interpretação das mesmas e sua aplicação tende a ser mais frequente entre aqueles com mais tempo de

permanência na Instituição. Entretanto, este conhecimento se restringe exclusivamente ao âmbito de uma determinada atividade, carecendo de uma visão mais ampla e holística do ambiente normativo que regem as relações e interações internas e externas à Universidade.

A construção da próxima pergunta, ainda baseada nas regras que norteiam os comportamentos entre os indivíduos, considerou o ordenamento pré-existente e a ação dos indivíduos em face da norma. Neste contexto, verificou-se que os entrevistados utilizam, em suas ações, os parâmetros que eles próprios julgam como corretos, ou seja, agem de acordo com os seus sentidos acerca do que é ético e o que não o é. Este julgamento, a toda evidência, é subjetivo, uma vez que a noção do que é ético pode (e varia) variar de indivíduo para indivíduo.

Desta maneira, fica evidente que as pessoas tendem a reproduzir reações a determinadas situações já experimentadas na vida privada e que, nem sempre, coincidem quando se tem em conta a necessidade de satisfazer interesses que são coletivos e, acima de tudo, públicos. É exatamente tendo por suporte este embasamento que os fundamentos da organização burocrática preveem as ações e as soluções possíveis de ser levadas a efeito no contexto organizacional: tanto ações, quanto possíveis soluções são previamente descritos, como forma de evitar-se o imprevisto que, aliás, inexistia nesta formatação de estrutura. Na verdade, como afirma Robbins (2005), a obediência às normas é corolário da burocracia, que afasta a suposta liberdade de ação do indivíduo na realização de suas atividades.

Como o Estado trata de disciplinar as ações, os deveres e as proibições dos que a ela decidiram por despender suas mãos-de-obra, todas as atividades são devidamente previstas no ordenamento legal geral e, se for o caso, em regulamentação interna, conforme os interesses da Administração Pública.

A previsibilidade é uma das características que fundamentam o funcionamento das organizações burocráticas (WEBER, 1964; KWASNICKA, 2006; SILVA, 2008). A partir desta premissa, indagou aos respondentes como eles agem, quando lhes é solicitada a tomada de decisão frente a uma determinada situação: a maioria afirmou (entrevistado 3: *executo as atividades de acordo com o que eu acho correto*) que agem

de acordo com o que julgam ser correto e que seria a melhor solução para aquele caso, em específico; os demais afirmam que não existem atividades que sejam desconhecidas neste tipo de organização e, sendo assim, a decisão a ser tomada é aquela que já foi previamente prescrita para o caso em espécie. Infere-se, a partir das demais respostas, que, mais uma vez, o indivíduo prefere agir de acordo com sua intuição, em detrimento ao que foi previamente estabelecido, muito embora, na maior parte das vezes, as soluções encontram na lógica a sua fundamentação.

Cabe ressaltar que nas atividades atinentes à Administração Pública não se espera que as pessoas (os servidores) “solucionem” casos de acordo com o que estes julguem como sendo a melhor forma de resolução da questão que se lhes apresenta. A utilização da norma pertinente e da solução prevista é imperativa (WEBER, 1964; NOLAN, 1997; KWASNICKA, 2006). Como não existem ações e soluções não previstas, as atividades são padronizadas (WAGNER III; HOLLENBECK, 2003).

4.2.2 As Manifestações do Poder

O poder, em se tratando da Administração Pública, é atávico ao Estado. Isso significa que entre os requisitos que são necessários a sua formação (MAXIMIANO, 2007), a soberania (ou o poder) encontra o seu fundamento na necessidade de assegurar-se a ordem e o bem-estar social. Foi nesse sentido que, aos entrevistados, questionou-se sobre a fonte e o exercício do poder nas organizações públicas: estes, em sua totalidade, acreditam que o poder é exercido na estrutura organizacional, em função do cargo que uma determinada pessoa ocupa, ou seja, o poder é do cargo, e não da pessoa. (entrevistado 1: *o poder máximo na universidade está nas mãos da reitora*; entrevistado 5: *a reitora é quem tem o poder mas ela o compartilha com os diretores de unidade*). A partir desta premissa, é entendimento geral que o processo de ocupação dos cargos de chefia se dá dentro dos princípios que regem a democracia e o ocupante do cargo não tem que ter, necessariamente, os atributos que são descritos para a liderança eficaz. Neste modelo, em específico, de organização, prevalecem, segundo afirmam Megginson, Mosley & Pietri Jr. (1998), normatização extremamente rigorosa, responsabilidades claras, ênfase acentuada na autoridade e a impessoalidade no tratamento de subordinados. Todas as regras são aplicadas indistintamente, em face da impessoalidade das relações (WEBER, 1964; SANTOS, 2003; ARAUJO, 2004) e o

poder é atributo de alguns cargos e isso significa que o poder é do cargo e nunca do ocupante, em si.

De qualquer forma, o entendimento do exercício do poder em função da investidura no cargo dá a esse (o poder) a legitimidade necessária e, assim, é possível deduzir-se que os respondentes entendem que estão submetidos a uma hierarquia e que devem (se lhes for conveniente) obedecer as regras impostas e é exatamente, nesta mesma linha de raciocínio, que a próxima questão lhes é formulada: enquanto a grande maioria dos entrevistados acata as ordens, sem oferecer ou esboçar qualquer tipo de reação, a minoria afirma que, se contrárias aos seus interesses, resistirão ao comando (entrevistado 9: *meus interesses estão acima de qualquer coisa e eu no transijo, eu não me vejo obrigado a obedecer ninguém*; entrevistado 10: *eu só aceito o que me beneficia. Discuto sempre quando as coisas não me convem*).

Como acima já se discutiu, as estruturas burocráticas permeiam o poder como necessário a consecução dos objetivos institucionais: os comportamentos e as ações são previamente conhecidos e baseados em um sistema normativo pré-concebido (SILVA, 2008; WEBER, 1964; KWASNICKA, 2006; ROBBINS, 2005). Não se admite que, aquele que ingressou (espontaneamente) em uma organização destes moldes, resista às ordens legalmente recebidas ou que aja em desconformidade com estas.

Foucault (1998, 2002), ao analisar o poder sob a lente da governamentalidade, a designa como sendo um conjunto de práticas de administração de pessoas e da economia e que acaba por resultar em um poder contemporâneo, que não se confunde com a soberania, mas com o controle, a legitimidade e manutenção do poder pelo governante, legitimando-o quando do seu exercício sobre a sociedade.

Na verdade, não interessam mais, aqui, os interesses particulares do indivíduo, enquanto servidor público, uma vez que há uma supremacia dos ideais coletivos em detrimento aos individuais (MOTTA; VASCONCELOS, 2008): o indivíduo não age em busca da satisfação das suas necessidades ou interesses e, sim, do bem-estar da sociedade.

É interessante notar-se que as respostas formuladas por aqueles que ocupam há mais tempo o cargo público estão mais revestidas de resistência às normas quando contrárias

aos seus interesses, fundamentando, para tanto, que *nada acontece em face ao desobedecimento*.

Todos os respondentes têm a exata noção de que executam suas tarefas com base em ordens provenientes dos seus superiores hierárquicos que, por sua vez, encontram no poder que lhes é conferido pelo Estado (OLIVEIRA, 2009; KWASNICKA, 2006), a legitimidade para exercitá-lo. A partir desta premissa, indagou-se sobre o comportamento dos mesmos em face às ordens e regras que lhe são impostas e como estes reagem frente a esta imposição: a maior parte dos entrevistados respondeu que entendem estas regras como sendo coercitivas e, por isso, são obrigados a cumpri-las. Os demais acreditam que estas regras são participativas, e por isso, julgam que podem discutir com a chefia imediata/mediata a conveniência de cumpri-la ou não (entrevistado 4: *Acredito que sejam participativas porque nunca ninguém tentou impor algo contra a minha vontade. Eu sempre discuti com o coordenador quanto a conveniência ou não de fazer aquilo que ele está me pedindo*; entrevistados 8 e 9: *participativas e, por isso, você discute com o seu chefe quanto a conveniência ou não de cumpri-las*). Embora se identifique uma tendência entre os entrevistados quanto à emissão de juízo de valor frente às ordens, o cumprimento de ordens não se dá tão pacificamente, embora eles acreditem, efetivamente, na natureza coercitiva da regra imposta.

O ordenamento jurídico brasileiro é composto apenas por regras de caráter imperativo, de comando e, dele, estão excluídas quaisquer normas de conteúdo facultativo, participativo ou benevolente. Simplesmente são coercitivas e, por isso mesmo, obrigatoriamente são cumpridas: a ninguém é dada a prerrogativa de vir a discutir quanto à conveniência ou não de sua aplicação. A norma é objetiva, clara e coercitiva. Fleury (2010) corrobora esta ideia, justificando que princípios tayloristas podem atuar sobre a força de trabalho de forma coercitiva, ao mesmo tempo em que podem controlar as inter-relações pessoais estabelecidas. No mesmo sentido, Likert (1981) fundamenta o sistema utilizado como sendo autoritário-coercitivo.

A proposição de um modelo com estas características encontra na consecução do bem comum o seu lastro (GASPARINI, 2012; MEIRELLES, 2012; BANDEIRA DE MELO, 2012; MILKOVICH; BOURDEAU, 1997).

4.2.3 A Noção de Cultura Organizacional

Freitas (1991) tem afirmado que a cultura de uma determinada organização pode ser descrita (e decifrada) através da análise do conteúdo das falas, dos comportamentos e da forma de agir dos entrevistados.

Como forma de abordar o tema, iniciou-se apresentando aos respondentes a conceituação proposta por Schein (1990) que afirma ser ela *um sistema de crenças e valores que, uma vez compartilhados dentro da organização, acaba por indicar o norte dos comportamentos a serem seguidos pelos membros que compõe esta mesma organização ou, ainda, é um padrão de pressupostos básicos que um dado grupo descobriu e desenvolveu como forma de lidar com problemas de adaptação externa e integração interna, e que tem funcionado suficientemente bem para ser considerado válido* e, a partir de então, questionou-se como é esta, a cultura e seus elementos, identificada no ambiente de trabalho. Certamente a pergunta é um tanto quanto complexa, assim como é a própria cultura, daí que, para não induzir respostas, preferiu-se ouvir os respondentes e suas ponderações sobre o tema.

No geral, verificou-se certo grau de dificuldade para a formulação dos pontos de vista, uma vez que não conseguem, em um primeiro momento, elencar os elementos componentes. Então, a afirmação de não existir, anda, uma cultura vigente baseia-se no pouco tempo transcorrido desde a criação da universidade e a falta de experiência dos respondentes em serviço público (todos eles experimentam esta modalidade de serviço (ou é o seu primeiro trabalho) pela primeira vez. Observam que há certo comodismo por parte dos integrantes da organização em decorrência da suposta estabilidade que é característica deste tipo de atividade e estes apenas agem em busca de satisfações de objetivos individuais. Metade dos respondentes acredita que ainda não há elementos capazes de definir a existência de uma cultura. Os demais elencam estabilidade, comodismo, impunidade e individualismo como atributos da cultura vigente. Complementam suas respostas com justificativas do tipo *já que passei no concurso, sou estável, agora posso fazer o que eu quiser, não assumo responsabilidades, as pessoas fazem o que querem e da forma como querem, alguns servidores são mais privilegiados que os outros e que por ter passado em concurso público, minha aposentadoria está garantida, não há uma cultura vigente em face do pouco tempo de existência*

organizacional (entrevistado 1); baseada no comodismo e na estabilidade, Os objetivos são individuais e não públicos; o que eu percebo é que as pessoas são muito acomodadas e não tem iniciativa acho que isso é influencia da estabilidade e elas acham que não tem que fazer nada, só esperar o tempo passar (entrevistado 2); não tem uma cultura própria, mas vejo, no pequeno grupo, sinais de companheirismo e reconhecimento. Embora eu não possa dizer que há uma cultura, identifico que as pessoas do meu grupo são companheiras e sabem reconhecer nossas habilidades e capacidades (entrevistado 3); prevalece a ideia da estabilidade, de ser imexível, fui aprovado, logo sou estável e faço o que quero, não há valorização por parte dos colegas, As pessoas tendem a achar que são imexíveis, que elas podem fazer o que quiserem, que não possuem limites. Os colegas não valorizam as nossas qualidades, preferem nos fazer criticas de todos os tipos, nos desmerecendo (entrevistado 4); prevalece o individualismo, os pequenos grupos, o privilégio a alguns, prevalece a cultura da não-responsabilidade, as pessoas fazem o que querem. Aqui dentro as pessoas fazem o que querem, prevalece o individualismo e a vida só existe dentro dos pequenos grupos, sem contar que algumas pessoas podem mais do que as outras, porque são privilegiadas pela chefia (entrevistado 5).

Thompson (1996) ao afirmar que a cultura pode se apresentar através de elementos (aparentemente) conflitantes, ela é, na verdade, um conjunto de recursos de diversas naturezas, que fundem o escrito com verbal, mas que serve para reger as relações em um determinado grupo social. Às vezes, como demonstram as respostas fornecidas, não são de fácil percepção (DUHRAN, 1984) e, mesmo existindo, podem parecer incompreensíveis e intangíveis, mas, como diz Fleury (2010) é ela que define as regras do jogo. Partindo-se destes argumentos, então, é possível afirmar-se que há, sim, uma cultura (embora esta possa parecer imperceptível), porquanto são reiteradas as respostas no sentido de que há normas e valores observados pelos indivíduos (LACOMBE, 2005; BAYER; TRICE, 1987; ROBBINS, 2005) em suas relações com os demais membros e com a sociedade com a qual interagem.

A existência de uma cultura não necessita de pré-requisitos complexos, uma vez que seu processo formativo se dá a partir da informalidade e do caráter não oficial das relações que se estabelecem na organização. Para a maior parte dos indivíduos (MARRAS,

2005), a cultura é sempre algo muito vago, intangível. E isso acontece também com a identificação dos valores perquiridos.

Prosseguindo nesta mesma esteira, apresentou-se o conceito de valores (*Conjunto de crenças, ideologias e atitudes que são compartilhados pelos indivíduos na organização. Formam as bases para as normas que guiam os comportamentos* (MAXIMIANO, 2007; BEYER; TRICE, 1987; FLEURY, 2009; SCHEIN 1984)) e, partir do entendimento deste, procurou-se saber quais valores poderiam ser identificados no ambiente de trabalho.

As respostas são bem divididas: enquanto parte dos respondentes afirmaram que a ética é um componente valorizado pelos membros entrevistado 1: *exercito os valores que me são próprios, os valores que trago da minha família, da minha casa*; entrevistado 9: *utilizo meus valores próprios, meus valores sobre o trabalho, sobre excelência e parceria*). Ética, neste contexto, é entendida como sendo os hábitos e costumes que são adquiridos no meio social (MAXIMIANO, 2007) e que servem para conduzir o comportamento das pessoas. Através dos comportamentos éticos é possível fazer-se um juízo do que é bom e do que é mau (MATIAS-PEREIRA, 2007). A minoria dos respondentes, embora não tenham expressamente se referido à ética, suas respostas se circunscrevem ao âmbito desta, uma vez que referem a existência (nos pequenos grupos) de companheirismo, respeito, reconhecimento e comprometimento. Os demais não conseguem perceber, em função da sua curta existência, os valores vigentes.

Das respostas despende-se, também, que ao concordarem com alguns aspectos, por perceberem a realidade que os cerca, por serem capazes de distinguir o que é certo (e o que não é), já é possível afirmar-se que há uma cultura (CHARON, 2004). De qualquer forma, fica evidente que há uma cultura e que esta se manifesta, também, pela noção que as pessoas tem de com as coisas devem ser feitas, mesmo que seja através da imitação do comportamento dos outros (FLEURY; SAMPAIO, 2002; SROUR, 1998).

Inquiridos sobre a existência de algum acontecimento relevante e capaz de ser definitivamente importante, e de forma positiva, para traçar os contornos da história da universidade, os respondentes, em sua unanimidade, apontam o seu próprio surgimento (a criação, através de lei) no ambiente geográfico e social onde ela passou estar inserida.

Este contexto foi detalhadamente explicado na seção destinada a apresentar a universidade objeto deste estudo. A lembrança deste acontecimento, por si só, faz daquele momento histórico significativo elemento que passou a compor a cultura organizacional (BAYER; TRICE, 1987; FLEURY, 2009; FISCHER, 1987; ROBBINS, 2005; SCHEIN, 1984; PETTIGREW, 1987).

Sob a ótica de Schein (2010), ao referir-se às razões sobre as quais as coisas acontecem na organização, observa-se a cultura essencial e que é perceptível: os respondentes sabem da missão, dos objetivos estipulados e possuem, como se desvela, um conjunto de crenças e valores norteadores de suas ações e se verifica que há um consenso da necessidade de comportar-se dentro de padrões éticos. Já a cultura observável, é revelada através dos comportamentos (como aqui são descritos), pelas histórias (o processo de criação da Universidade), dos rituais (as celebrações de formaturas e eleições), da lembrança dos feitos iniciais da primeira reitora.

Paralelamente, outros acontecimentos foram lembrados: os cerimoniais de formatura, a primeira eleição para reitor, a criação do restaurante e da residência estudantil e o início (na região) dos plantios florestais comerciais. Estes rituais consubstanciados pelas formaturas são, como afirma Freitas (2007), importantes elementos identificadores da cultura e que serve como amalgamador aos valores fundamentais observados.

Quanto aos padrões culturais que são percebidos pelos respondentes no cotidiano da vida de trabalho, inquiriu-se sobre sentirem-se ou não adaptados a padrões vigentes: quanto as suas respectivas adaptações: a grande maioria respondeu que se sentem adaptados e, o restante, que não (entrevistado 1: *concordo, penso que as pessoas agem conforme o que se espera delas*; entrevistado 2: *concordo em parte, a instituição exige mas não dá contrapartida*; entrevistado 3: *concordo em parte pois há um distanciamento entre os docentes, não há dialogo e não há interação*; entrevistado 7: *eu não consigo identificar um padrão*; entrevistado 10: *convivo cm um padrão mesmo que em formação*). Mais uma vez, a análise das respostas pressupõe o cruzamento com outras respostas formuladas, para que se entenda o conteúdo das afirmações/negações. Como se notou, os respondentes não foram capazes de verbalizar elementos da cultura perceptíveis, mas, de forma esparsa, acabaram por enumerá-los ao longo das respostas fornecidas. Embora aleguem que exista uma distância considerável entre os docentes,

agravada pela falta de diálogo, interação acerca das informações institucionais e integração com os demais membros, eles percebem que existem regras (escritas e implícitas) que são observadas pela comunidade. Mesmo considerando que parte dos entrevistados tenha afirmado que não estarem adaptados aos padrões culturais, verifica-se que as respostas dadas em outras perguntas, os contradizem, haja vista a consciência destes em seguir um determinado (e aceitável) padrão de comportamento.

Quando solicitados a confrontar seus objetivos individuais com a missão institucional *de promover a educação superior de qualidade, com vistas à formação de sujeitos comprometidos e capacitados a atuarem em prol do desenvolvimento sustentável da região e do país* em termos de aderência desta a aqueles, pouco mais dos respondentes afirmaram que são coincidentes (entrevistado 1: *sempre quis ser professor e isto se tornou mais latente quando ingressei na faculdade e os professores acabaram por me motivar definitivamente pela carreira*; entrevistado 5: *coincidem, mas só posso ver sob este aspecto se considerar minha atividade como funcionário público, mas não era isso que eu queria ser, eu gostaria de ter trabalhado em algo que me desse mais prazer, que estivesse mais ligado aquilo que aprendi na faculdade, que me levasse a me realizar mais*), os demais, que o são, mas em parte (entrevistado 7: *não era o que eu queria para minha vida, mas não estou descontente*), e, a minoria, que não são coincidentes (entrevistado 4: *acabei sendo professor circunstancialmente, mas não era o que eu queria, mas ser funcionário público e ter a garantia do emprego me fez decidir por isso*). Para interpretar as respostas, é necessário considerar-se que a missão institucional foi insculpida em propósitos educacionais, pedagógicos e de formação profissional. Os respondentes não possuem formação pedagógica e, em síntese, suas formações profissionais obtidas no nível de graduação não contemplaram aspectos relevantes do processo de ensino-aprendizagem. Estas, quando muito, foram tangenciadas em sede de pós-graduação, pela obrigatoriedade curricular de inserção dos fundamentos pedagógicos. A partir daí, é possível entender-se o porquê de respostas não afirmativas: no geral, os objetivos individuais dos respondentes acabaram por ajustar-se ao institucional, na medida em que optaram pela docência, como profissão e, acima de tudo, neste caso em específico, pela perspectiva que emerge da Instituição pública e que se consubstancia na suposta estabilidade, característica deste tipo de serviço.

Aprofundando nesta questão, evidencia-se, também, o caráter circunstancial da opção pela docência que, em todos os casos, é despertada no nível de pós-graduação, uma vez que, como é o caso de todos os respondentes, foram cursadas em instituições públicas (que, em sua maioria e por sua vez, também fizeram a graduação em universidades públicas).

A formação dos respondentes, no nível de graduação, os habilitaria ao exercício de funções técnicas bem mais apropriadas às atividades desenvolvidas pelas organizações privadas ou, então, lhes davam a oportunidade de atuarem autonomamente, como profissionais liberais. Em um primeiro momento, acredita-se que as pessoas optam por seguir uma determinada carreira em função da sua vocação para esta ou aquela profissão, como é o caso dos engenheiros, dos administradores, dos biólogos, dos agrônomos e dos advogados. Esta escolha é, então, fruto de uma decisão pessoal, escorada em ideais de realização pessoal e profissional. Circunstancialmente, entretanto, verifica-se que os respondentes optaram por redefinir as suas carreiras e trajetórias profissionais, inspirando-se na perspectiva de segurança e estabilidade prometidas pelo serviço público que, supostamente, não encontrariam no ambiente competitivo e altamente mutável vigente na iniciativa privada, que prima pelo lucro, acima de tudo.

Das respostas, decorre a constatação de que quanto maior for o tempo de permanência do indivíduo na organização, maior passará a ser a aderência dos objetivos individuais aos institucionais. Os respondentes que estão em seu primeiro emprego (indivíduos jovens, portanto), não obstante o pouco tempo de estabelecimento de vínculo, tende a mais rapidamente adequar seus objetivos individuais à missão organizacional, mesmo que prevaleça também entre estes o argumento de “prêmio” da estabilidade, como se verá a seguir.

Foi nesta mesma linha de raciocínio que se formulou a questão seguinte e que está diretamente vinculada a opção individual dos respondentes de prestar concurso para ingresso na carreira pública e, por conseguinte, vir a ocupar um cargo na estrutura administrativa do Estado. É consenso, o que se ratificou através das reiteradas e repetitivas respostas, que a *opção visou à perspectiva de segurança no emprego, estabilidade social e econômica, ou seja, ter emprego e usufruir da renda que ele lhe proporciona para sempre*. Nenhum dos entrevistados demonstrou – ou enfatizou –

qualquer resquício de vocação a servir a coletividade, ao público, à sociedade, como é esperado daquele que, após a posse, passa a deter a condição de “servidor” do público (entrevistado 2: *eu me esforcei em passar em um concurso para que eu pudesse casar e ter a garantia para poder constituir uma família e não ficar pensando que eu poderia ficar sem dinheiro se fosse demitido*; entrevistado 4: *eu sempre me senti ameaçado de perder emprego, por isso fiz o concurso*; entrevistado 5: *eu tinha medo de ser demitido e não ter onde morar por não poder pagar o aluguel*; entrevistado 7: *fazer o concurso me deu a estabilidade e a possibilidade de pensar em um futuro sem preocupação*). Não se vislumbraram elementos que pudessem revelar atributos como magnanimidade, desprendimento, desapego de ideais individuais em prol do bem-estar da coletividade.

Aqui, mesmo que possa parecer vulgar, o comportamento e os objetivos individuais dos respondentes guardam relação direta com o imaginário coletivo, aquilo que é de conhecimento geral, aos moldes do que escreveu Jones (2013), do “prêmio” conferido ao que logrou êxito em aprovação em concurso público, qual seja a estabilidade.

Ao investir-se na condição de servidor público, da pessoa são esperados os comportamentos necessários a manifestar a vontade do Estado, através do trabalho que despenderão, consensualmente (MEIRELLES, 2012; MOREIRA NETO, 2009; JUSTEN FILHO, 2012; DI PIETRO, 2012), tendo em vista a essencialidade deste trabalho e a necessidade dos mesmos para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.

De forma taxativa, não se infere das respostas obtidas que há sobreposição dos interesses coletivos aos interesses privados, prevalecendo, como já se afirmou, as perspectivas de estabilidade: como bem evidenciou um dos entrevistados, “estar” no serviço público é difícil e é o sonho de todas as pessoas, mas uma vez empossado no cargo, a aposentadoria é a consequência (resposta formulada anteriormente evidencia a ideia de que *passei no concurso, me aposentei*). É subjacente às respostas a percepção de que os entrevistados, em sua maioria, buscaram no serviço público a benesse da estabilidade para atingir objetivos particulares, o que se explica por constatações do tipo que é difícil passar, mas uma vez empossado, a aposentadoria já está garantida, pois não há como, a não ser se assim o individuo quiser, ser demitido (condição esta que passa longe do imaginário).

Questionados sobre a existência de programas de socialização de novos membros, sobre processos de integração ou de formação levados a efeito na Instituição, a maioria dos respondentes afirmaram que estes programas existem e os demais foram categóricos ao negá-los. Acontece que tais programas existem e foram objeto de análise mais detalhada em seção antecedente. Resta, portanto, inferir-se das respostas a motivação para a negativa: pelo menos um dos respondentes, por ter ingressado ainda neste ano, não participou da programação de integração. A outra resposta encontra fundamento na atitude de passividade frente aos acontecimentos institucionais e na (tão) referida ausência de comprometimento dos servidores públicos. É possível que, por terem sido compelidos a participar do processo de socialização, os entrevistados tendam a negar a sua existência ou minimizar a sua importância.

Em que pese as repostas no sentido de negar a existência de uma cultura ou que hajam valores a serem observados no ambiente de trabalho, é possível afirmar-se que há, por parte dos entrevistados, a noção acerca de mecanismos (FREITAS, 1991; HOFSTADE, 1997; ROBBINS, 2005) voltados à integração e à adaptação do indivíduo à vida organizacional ou até mesmo ao grupo, é possível afirmar-se que há, sim, um padrão cultural vigente.

4.2.4 O Estabelecimento da Relação de Trabalho

O ingresso na carreira pública pressupõe, assim como nas organizações privadas, o processo de recrutamento (anunciados pelo edital) e seleção (as provas de conhecimento e títulos). Vencidas estas fases, ocorre o processo de vinculação do indivíduo ao Estado, através do termo de posse. Este marca, formal e simbolicamente, o início da relação de emprego (FISCHER, 1987; GOMES; GOTTSCHALK, 1978; MILKOVICH, BORDEU, 1997; OLIVEIRA, 2009; ARAÚJO, ALBUQUERQUE, SILVA, 2009), tal qual também acontece na iniciativa privada, através dos contratos individuais de trabalho, onde se estabelecem direitos e obrigações recíprocas (DELGADO, 2007; MARANHÃO, 1982), consubstanciadas pela mão-de-obra disponibilizada por uma parte e, em contrapartida, a remuneração da outra parte.

Neste diapasão é que se questionou aos entrevistados sobre a clareza desta pactuação de trabalho firmada através do termo de posse: para a maioria dos respondentes, estas

implicações decorrentes das imposições legais e da relação de emprego propriamente dita, não ficaram suficientemente claras (entrevistado 1: *eu não me lembro destas regras ou de que alguém tenha me informado sobre a existência das mesmas*), enquanto que, para os demais, (entrevistado 5: *eu imagino que sim, mas não me lembro de todas*). Vale lembrar que o termo de posse, de forma ampla e genérica, contem, quando muito, apenas referências genéricas quanto ao conhecimento de normas (deveres, responsabilidades, proibições), compromisso de bem-servir e sobrepor interesses públicos aos particulares. Ao assinar o termo, o agora servidor concorda e declara conhecer toda esta quantidade de normas. Na verdade, é muito difícil afirmar-se que alguém conheça todo o aparato normativo editado pelo Estado, uma vez que a atividade legislativa, no caso do Brasil, é marcadamente influenciada pela prolixidade e pela sua ampla capacidade de normatizar ao nível dos detalhes. De qualquer forma, e acima de tudo, em face de princípio estruturador do próprio direito, a ninguém é dada a prerrogativa de desconhecer a lei.

Sob o ponto de vista de Likert (1981), a relação que se estabelece entre Estado e servidor é do tipo autoritária-coercitiva, uma vez que fundada em um intrincado sistema caracterizado por comandos que excluem o não cumprimento da norma ou eventual negociação quanto ao seu cumprimento. Simplesmente a norma existe e tem que ser cumprida tal qual é o seu comando.

Sob outro ângulo de análise, não é possível esquecer, também, que o Estado não apenas se preocupa com vigilância que exerce sobre deveres e proibições impostas aos servidores, uma vez que, como guardião dos direitos da sociedade, a ele incumbe, também, tutelar pelos interesses difusos decorrentes da própria relação de trabalho e que esta aconteça não apenas em níveis satisfatórios, como também valorizando o esforço humano que é despendido através do trabalho (GOMES, 1999). Albuquerque (1999), neste sentido, tem enfatizado que as novas tendências da gestão passam a exigir uma maior interação das relações de trabalho com as políticas de recursos humanos, até porque o novo cenário das organizações exige que a força de trabalho esteja comprometida com os objetivos institucionais.

Ao descrever a instância política das relações de trabalho, Fischer (1987) reconhece que esta dimensão encontra no Estado a sua sustentação, porquanto é este que as normatiza.

O termo de posse, por se refletir na formalização da relação de emprego acaba por ser um termo (contrato) de adesão a condições pré-estabelecidas em que, uma parte (o servidor) adere, de forma voluntária, a estas. A partir destes pressupostos, as alegações de desconhecimento não podem encontrar (e não encontram) fundamentos que as amparem.

Quanto aos respondentes que afirmaram conhecê-las, a análise mais detalhada revela que a afirmativa é apenas perfunctória, uma vez que, na realidade, com o cruzamento de outras repostas, fica evidente a superficialidade do conhecimento afirmado.

É importante que se destaque que o ingresso no serviço público tende a ser visto como um prêmio e o termo de posse é a concretização deste, rumo à tão prometida estabilidade. Instados a lembrar o que estava contido no termo, nenhum dos respondentes foi capaz de enumerar quaisquer condições estabelecidas para o ato de aceitar, expressamente, as condições de investidura no cargo.

Não é que ao servidor sejam negadas as benesses do trabalho despendido: o Estado, acima de tudo, exerce a necessária tutela aos interesses dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2009) e esta mesma tutela é, também, exercida quando faz ele às vezes de empregador. Esta prerrogativa já constava da Carta Del Lavoro (1927) ao prever a necessidade de estender-se aos obreiros a proteção em face do poder hierárquico (fundamentado, pelo menos na iniciativa privada, em fatores econômicos) que é exercido pelo empregador sobre aqueles.

É preciso que se entenda, entretanto, que as relações de trabalho, no sentido estrito da terminologia, se referem apenas a esta vinculação (FISCHER, FLEURY, FISCHER, 1997) formal, expressa (e, por vezes, tácita) e intencional (BARROS, 2007; GOMES, 1999; MARANHÃO, 1982) das partes (Estado e servidor) em estabelecê-la.

A próxima pergunta tentou identificar a compreensão dos entrevistados sobre a atividade que passarão a exercer, a partir da assinatura do termo de posse e que é a de docente, mais precisamente a ideia que os mesmos possuem sobre como foram fixadas estas atribuições. A grande maioria respondeu que foram fixadas por imposição legal e, por apenas um respondente, que estas atribuições são decorrentes das atuais

circunstancias (baseando sua resposta pela proliferação de universidades no país e que, por decorrência, a circunstância enseja a alocação de mais professores do que em épocas passadas).

Ao justificar a instância da organização do processo de trabalho, Fleury (2010) diz que é aqui que são desenhadas as funções que serão necessárias para gerar eficiência técnica da atividade a ser desenvolvida: são os indivíduos que colocam a sua força de trabalho a disposição do tomador dos seus serviços e, com isso, adicionam o valor e o uso pelo trabalho despendido. É neste contexto, segundo a autora, esta instância pressupõe a organização do processo de trabalho como decorrência das relações que foram estabelecidas concretamente e enfatizar a racionalidade técnica: estes dois níveis permitem extrair a mais-valia do trabalho e a manutenção das relações de subordinação.

É possível, então, aduzir-se que o entendimento é de que o cargo (de docente) é criado por lei e as atividades que deverão ser desempenhadas neste são, igualmente, decorrentes da imposição legal, mesmo que, no caso sob análise, os fundamentos da sua criação considerem a necessidade de circunscreverem-se na região onde está instalada as condições necessárias a implementação de ensino superior, em face das características de desfavorecimento notório em termos econômicos e educacionais e que poderiam justificar a resposta como sendo a atividade docente uma decorrência das circunstâncias atuais.

Como prosseguimento a este assunto, entende-se que o ajuste de vontades (FISCHER, 1987) expresso através do termo de posse contemple, também, as condições que se implementarão ao longo do tempo, como é o caso da política de Recursos Humanos adotada pela UNIPAMPA. É importante que se ressalte que o termo de posse, neste caso, corresponde a uma relação contratual e, obviamente, de natureza obrigacional, onde as partes, tal quais os contratos individuais de trabalho havidos na esfera privada, estabelecem direitos, garantias, deveres, obrigações e proibições que regerão as relações, mutuamente, e que envolvem a política de Recursos Humanos organizacional. É, a toda evidência, um ajuste de vontades consensual uma vez que ambas as partes poderão (ou não) pactuar acerca do contexto no qual o trabalho se desenvolverá. Então, indagou-se acerca do conhecimento dos respondentes sobre desta política: em sua totalidade, os respondentes alegaram desconhecerem-na. Para melhor entender a resposta, é

preciso que se esclareça que, no momento, a UNIPAMPA ainda não possui uma política definida e esta vem sendo formulada através de um grupo de trabalho que obedece, fundamentalmente, os princípios democráticos que preveem a participação de todos na construção desta política, uma vez que a formulação pressupõe o amplo debate das condições a ser estabelecidas.

O processo de formulação e discussão, por ser fundado nos princípios da democracia, permite que o servidor dele se inteire, na situação em que se encontra, quando assim lhe aprouver. Então, pelo menos neste momento histórico, acredita-se que conhecer o atual estágio das formulações da política de Recursos Humanos, é apenas uma decisão pessoal do servidor em dela inteirar-se (ou não). Fischer (1987), ao discorrer sobre as políticas de Recursos Humanos, pressupõe, sempre, uma interação entre os agentes sociais envolvidos e, desta forma, a elas aderirá.

É bem verdade que o fundamento destas políticas encontra no bem-estar dos trabalhadores a sua razão. Vale lembrar que o processo democrático de gestão é marca característica da primeira reitora da Universidade, Maria Beatriz Luce, educadora reconhecida por sua ênfase na prática da democracia na gestão e na educação.

As relações de trabalho são marcadamente influenciadas pela vontade (exercício do poder, exercício da subordinação) do empregador. Questionou-se, então, sobre o que dá fundamento ou legitimidade a estas relações: a maior parte dos entrevistados afirmou que as relações de trabalho estão fundamentadas na autoridade; parte afirmou que está baseada no carisma (entrevistados 4, 8 e 9 atribuem ao carisma da reitora antecessora e sua influência sobre eles); e, a minoria, na tradição (entrevistado 10: *tradicionalmente, obedece-se quando se é empregado*). Da análise das respostas, verifica-se que a maioria tem a percepção exata da autoridade, enquanto emanada do poder público, mais precisamente do Estado. O próprio modelo de estrutura organizacional adotado, o burocrático, dá a legitimidade necessária à autoridade.

A relação de trabalho aqui descrita, como ensina Nascimento (2012) é notadamente fundada em uma concepção jurídica, uma vez que marcadamente regulamentada.

Quanto às respostas que fundamentam as relações de trabalho no carisma, denota-se que a percepção dos respondentes se dá através da invocação de alguém (em específico) que ocupa um cargo importante e de notório poder, como é o caso da reitoria (e, neste caso, os respondentes enfatizam o carisma nato da reitora antecessora). Para que se entendesse a resposta que fundamenta as relações de trabalho na tradição, foi preciso que o respondente complementasse a sua noção o que fez invocando o caráter sucessório dos cargos de poder: por tradição, a determinado cargo pertence à autoridade.

Como forma de complementar o questionamento anterior inquiriu-se aos respondentes como eles percebem ordens que lhes são dadas e relações nas quais são instados a participar: metade dos entrevistados refere que estas relações têm natureza harmônica (entrevistado 2: *são de harmonia, mas tudo depende de quem está no poder; antes não era assim, porque a chefe tentava impor suas vontades, priorizava alguns servidores em detrimento dos outros*); de submissão; os demais, que são de submissão (entrevistado 5: *são de submissão porque eu tenho que fazer o que o meu coordenador manda*); e, a minoria, que são resultantes de dominação (entrevistado 1: *o chefe sempre quer dominar o subordinado*). Infere-se que as respostas que revelam a harmonia nas relações de trabalho foram dadas pelos respondentes com mais tempo e serviço e, portanto, mais adaptados ao caráter normativo que lhe é característico.

Já as respostas que revelam a submissão como sendo a característica das relações estabelecidas provém dos respondentes mais jovens, com menos tempo de trabalho. Para que se entendesse a resposta que classifica estas relações como sendo de dominação, percebeu-se que o entrevistado, por não estar de acordo com determinado horário de disciplina sob sua responsabilidade e por ter, finalmente, aceito tal horário (contrário a sua vontade) preferiu rotular como dominação, quando, na verdade, nada mais era do que uma prerrogativa da direção em fixar os horários de acordo com os seus interesses, e não com o do servidor, em particular. Vale lembrar que a regra, no serviço público, é o atendimento do interesse coletivo em detrimento ao individual. Fleury & Fischer (2009) têm enfatizado o exercício do poder como forma de garantir a harmonia no ambiente laboral e como necessário para a equalização de distintos de interesses (neste caso, prevalecendo os públicos aos particulares).

No modelo organizacional adotado, o burocrático, prioriza-se a obediência às normas previamente estabelecidas (KWASNICKA, 2006) no que diz respeito a deveres e proibições e, aos indivíduos, não é dada a prerrogativa de a eles oporem-se ou contestá-los: simplesmente espera-se que hajam de acordo com os deveres que lhes são impostos e que se abstenham de praticar os atos que lhes são proibidos, como decorrência de suas (livres e espontâneas) subordinações ao Estado-empregador (MEIRELLES, 2012; MELLO, 2012). O Estado sempre se assentará e se amoldará ao princípio que lhe é ínsito: o da legalidade (JUSTEN FILHO, 2012; MEIRELLES, 2012; BARROS JUNIOR, 1972).

4.2.5 Serviço Público: servidores e relacionamentos

Uma vez estabelecida a relação de trabalho e embasando-se nas considerações anteriores, inquiriu-se aos entrevistados se estes conseguem identificar as regras que não estão escritas, ou seja, as regras implícitas que coexistem com àquelas formais e escritas e que servem para conduzir os comportamentos das pessoas em suas relações com os colegas e com a própria Instituição.

A existência desta normatização que se apresenta no nível tácito de aceitação são, também, reguladores de direitos e deveres recíprocos (MILKOVICH; BORDEUAU, 1997).

Da análise do conteúdo das respostas percebe-se que os entrevistados convivem com estas regras, sem que delas se apercebam. Embora apenas um dos respondentes diga que tem consciência da existência destas regras, os demais, embora tenham respondido negativamente, apresentam uma argumentação da qual é possível depreender-se que, ao afirmarem que se relacionam *respeitando os limites dos outros, observando as regras gerais de convívio* (entrevistado 1), *ajo de acordo com o bom senso* (entrevistados 2 e 4) *respeitando um código de vestuário edesempenham suas funções de professor cumprindo horários, elaborando provas, convivendo com alunos* (entrevistado 3), eu não consigo percebê-las e por isso sempre pergunto para quem eu julgo que deve conhecê-las (entrevistado 7), *ajo de acordo com o que acho certo* (entrevistado 10).

Desta forma, há uma consciência acerca da existência destas regras e as pessoas as cumprem, uma vez que acreditam na necessidade de manter-se um ambiente propício ao trabalho. O que se percebe, é que as pessoas, a partir do estabelecimento formal da relação de trabalho, ao passarem ao convívio cotidiano com os colegas, reproduzem os comportamentos dos mais antigos. Os comportamentos, como bem frisou um dos respondentes (entrevistado 10), *seguem padrões éticos e morais* típicos da vida em sociedade. Entretanto, em se tratando da modalidade de serviço em que os respondentes estão inseridos (MATIAS-PEREIRA, 2007), tem-se que a Administração Pública desenvolveu um aparato ético-normativo próprio, uma vez que, aqui, ha certas peculiaridades que transcendem ao nível individual, uma vez que sobre este se sobrepõe o coletivo.

Indagou-se aos entrevistados como eles percebiam a afirmação de que *as regras de comportamento diferem o que é real e que não é*, se estas regras são, de imediato, reveladas, ou se os seus conteúdos tem que ser descobertos pelo servidor. As respostas, em sua totalidade, revelam que a verdade não se apresenta clara e, por isso mesmo, deve ser descoberta sob alegações de que *as informações são distorcidas ou manipuladas, impera o 'achismo', uma vez que não se sabe onde encontrar a verdade, é necessário saber-se o porquê dos procedimentos burocráticos* (entrevistado 3) ou porque *as informações não são homogêneas e misturam experiências de outros indivíduos em outras organizações* (entrevistado 6), *há mistura de informações que são trazidas por outros membros e que soa fruto da experiência em outra organização que acaba dificultando o entendimento da verdade organizacional* (entrevistado 10).

O questionamento (propositadamente) envolve conteúdos de ética e moral e, mesmo que os respondentes não tenham enfrentado, diretamente, estes atributos em suas respostas, ficou claro que os seus comportamentos inserem-se naquilo que é esperado, como fruto da convivência em grupo, refletindo, desta forma, não apenas os padrões éticos individuais, como também aqueles que o grupo convencionou como sendo comportamento eticamente aceitável. De qualquer forma, há o entendimento de que existe um processo de escolha da melhor forma de agir, frente a uma determinada situação (VARELLA, 2002; MAXIMIANO, 2007) mesmo que esta não esteja amparada no tecido normativo vigente e, sim, naquilo que os indivíduos acreditam ser ético. Em síntese, os respondentes percebem que o comportamento ideal não é

necessariamente o real, uma vez que este último se manifesta através da exteriorização de valores, atos, comportamentos, aceitos pelos demais indivíduos que compõem o mesmo ambiente de trabalho.

Certo é que as relações de trabalho também englobam as interações entre os atores sociais no contexto organizacional e, eventualmente, fora dele. A interação entre as pessoas é marcadamente influenciada pelo comportamento que os sujeitos convencionam como sendo válidos para que as relações e interações aconteçam (STONER *et al.*, 1995). Então, fundando-se nesta hipótese, é que se indagou sobre como são as relações como os colegas, se a sua natureza humana é boa ou má.

Mais uma vez, em sua totalidade, as respostas são coincidentes, uma vez que eles consideram que, de forma geral, as relações são boas. Aprofundando-se mais um pouco no questionamento, percebe-se que a vida organizacional também se subdivide em pequenos grupos e nestes prevalece a coesão, os ideais comuns, laços de afeição e companheirismo. Estes sentimentos é que dão o grupo certa amalgamação e não se espalham entre os demais grupos ou a toda a organização. É neste contexto que as respostas devem ser entendidas, uma vez que, questionados sobre as relações estabelecidas no ambiente organizacional, como um todo, deduz-se que os indivíduos consideram que *as pessoas só são boas quando querem alguma coisa* (entrevistado 2), *as pessoas só agem em interesse próprio, para se beneficiarem* (entrevistado 3), *as pessoas, no geral, têm natureza má e precisam e tem o prazer em ver o mal dos outros e o ambiente é impregnado pela inveja e a competição* (em termos de vaidades) *chega a ser palpável* (entrevistado 4), *as pessoas são egoístas e só se interessam por elas próprias e, na maior parte das vezes, são invejosas* (entrevistado 8).

Note-se que estas percepções traduzem as constatações de Maquiavel (1987) que afirma ser a natureza humana impregnada, em sua essência, do mal. Os homens são maus por natureza (HOBBS, 1987) na medida em que, embora o indivíduo pretenda agir de acordo com o que ele julga como sendo o bem, ele sempre estará mais propenso ao mal, a ingratidão, a serem volúveis, simuladores, covardes e ambiciosos.

O confucionismo também aponta para a natureza humana como sendo má, mas o resultado da produção dos homens é, em sua essência, boa. Apenas após sua

transformação através da educação, dos rituais, dos princípios morais vigentes e da cultura do meio é que passarão a permanecer em ordem e, a partir de então, pode-se dizer que a natureza humana é má, mas o produto humano é bom (BUENO, 2014).

Como bem notou um dos respondentes (entrevistado 2), a diferença entre as relações de trabalho na iniciativa privada e pública podem ser resumidas nas seguintes constatações: *enquanto na primeira as pessoas moldam seus comportamentos, suas atitudes, seus ideais às exigências do empregador, no segundo elas se mostram como realmente são, uma vez que estão escoradas na perspectiva da estabilidade* (que também pode ser traduzida pela certeza da impunidade e pela crença da impossibilidade de virem a ser demitidos).

Concretamente, ao formularem o processo decisório sobre as relações que se consomem no ambiente de trabalho (e, aqui, estas ações envolvem a decisão sobre a forma que agirão, por quais padrões de comportamentos se guiarão), os respondentes utilizam-se do modelo cognitivo de Holdberg (*apud* BATEMAN; SNELL, 2009), ao decidirem com base no estágio dos princípios, onde os indivíduos possuem uma perspectiva mais ampla, que vai além da linha de autoridade e das normas, seguindo os princípios éticos que elas mesmas escolheram como sendo válidos. Ao longo do tempo e através da educação, as pessoas podem mudar os seus valores e o seu comportamento ético. A finalidade da ética é identificar as regras que governam o comportamento humano e os bens que efetivamente valem a pena ser buscados. Decisões éticas são orientadas pelos valores ou princípios de conduta do indivíduo como a honestidade, a imparcialidade, a integridade, o respeito pelos outros e a cidadania responsável (BATEMAN; SNELL, 2009).

Embora à vista das respostas formuladas para o questionamento anterior reste clara a ideia que os respondentes têm da natureza humana, a próxima pergunta teve por finalidade ratificar (ou não) o juízo emanado sobre esta natureza. Questionou-se se as pessoas são sempre boas e generosas no ambiente de trabalho. As respostas confirmam as constatações até então descritas: todos os respondentes são unânimes em afirmar que as pessoas não são nem boas, nem generosas. Agem apenas em proveito próprio, uma vez que de sua ação resultará um benefício apenas para ela, como afirma um respondente: as pessoas só agem se desta ação puderem tirar algum proveito

(entrevistado 1), *a preocupação preponderante é consigo mesmo e as pessoas para satisfazer seus interesses são capazes de qualquer coisa* (entrevistado 2), *a pessoa só aparenta ser boa se ela quer alguma coisa, uma vez que a preocupação preponderante é consigo mesma* (entrevistado 3)e, complementando, *prevalecendo o egoísmo e a competitividade gratuita, no geral a índole é voltada para o mal* (entrevistado 4).

Com base nas respostas anteriores, a próxima pergunta busca definir o entendimento dos entrevistados sobre a forma como os indivíduos se comportam frente às expectativas que os demais tem sobre eles: metade afirmou que a vida, na UNIPAMPA, é, essencialmente, individualista, onde cada um preocupa-se consigo próprio e as suas conquistas são fruto do seu esforço e não há preocupação em mostrar-se cooperativo nas ações coletivas (entrevistado 2: *a vida aqui é muito individualista, as pessoas não veem nada além do seu próprio umbigo, elas tentam se privilegiar com o que quer que seja*); os demais se dividiram em considerá-la como é competitiva, onde cada um tenta se mostrar melhor que os demais (entrevistado 4: *é competitiva, onde cada um quer ser melhor do que o outro, se é porque é doutor, é porque é doutor, se é pós-doutor, é porque é pós-doutor, se é porque conseguiu um financiamento para pesquisa, é porque é melhor do que os que não conseguiram*) e, o restante, que é cooperativa, mas apenas dentro dos pequenos grupos.

Frente a esta realidade que se desvela através das perguntas e respostas formuladas e que ajudam a desenhar a maneira como o ambiente organizacional é percebido, questionou-se sobre o posicionamento dos respondentes sobre esta realidade e como a ela reagem. A maioria deles acredita que, frente a este panorama que se apresenta, o melhor é se autodesenvolver (entrevistado 2: *eu prefiro me autodesenvolver e se a universidade não paga, eu prefiro pagar para ser um pouco melhor*; entrevistado 3: *eu sei que a universidade tem programas de desenvolvimento, mas ate agora eu não fui contemplado, então eu pago pelos cursos que faço*); parte expressiva diz que preferem ser ativo e participar da vida organizacional tal qual ela se apresenta (estes entrevistados ocupam cargos de chefia); e um entrevistado prefere ser passivo, espectador de uma realidade da qual não participa. A análise da resposta vai muito além do que se ouviu e é preciso que se façam as devidas inferências para que se possa entendê-las. Em um primeiro momento, a resposta que revela a passividade frente à realidade organizacional poderia parecer a mais coerente, quando analisada sob o ponto de vista da ideia que se

tem do emprego público como sendo uma fonte de segurança e renda para a vida toda. Entretanto, as concepções de autodesenvolvimento e a posição de ativo estão direta e intimamente entrelaçadas com outras respostas que revelam o caráter individual e competitivo das relações havidas, onde melhor será aquele que tiver maior titulação, maior produção, acesso a recursos ou que, de alguma forma, tenha se privilegiado de uma determinada informação.

Da mesma forma, quando as respostas evidenciam a atividade frente á realidade, estas são formuladas por aqueles que, em face dos seus cargos, precisam mesmo ser ativos e é possível que, ao deixarem o cargo, voltem ao comodismo ou venham a preferir investir em seus desenvolvimentos.

Quadro nº 5: Síntese das Percepções dos Entrevistados acerca dos assuntos abordados

burocracia	poder	cultura	relações de trabalho	serviço público x relacionamentos
<ul style="list-style-type: none"> • a universidade, como instituição, está baseada em regras previamente estipuladas; • não conhecem a totalidade destas regras; • desconhecem o RJUSPU; • as regras provem da União; • -regras não são suficientemente claras; • ações baseadas no que consideram como correto. 	<ul style="list-style-type: none"> • o poder de normatizar é da União; • o poder é do cargo; • subordinam-se a ordens. Eventualmente, se contrárias aos seus interesses, resistem; • as regras são coercitivas, quando invocadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • no geral, acreditam que ainda não há uma cultura própria; • confiança na estabilidade e na impunidade; • individualismo; • comportamento guiado pelo senso próprio do que é ético; • momento histórico do surgimento da universidade; • rituais de formaturas; • pouca adesão a missão institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • formada a partir da assinatura do termo de posse; • pouca (ou nenhuma) clareza quanto as regras que aderem quanto a natureza contratual da relação; • desconhecem a política institucional de RH; • relações de trabalho fundadas na autoridade; • Relações são permeadas pela submissão às ordens e harmonia. 	<ul style="list-style-type: none"> • convivem com regras implícitas mas não as identificam; • a verdade contida na regra tem que ser descoberta; • relações com os colegas são boas; • entendem que a natureza humana é má e as pessoas só agem em interesse próprio; • frente à realidade, preferem se autodesenvolver.

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

4.2.6 Considerações transicionais

A análise que ora se expõe encontra alguns pontos controvertidos e que vão ao encontro dos objetivos do presente estudo. É consenso que todas as variáveis aqui abordadas estão diretamente relacionadas com o conjunto de normas reguladoras de comportamento do indivíduo, enquanto este exerce o papel de servidor público.

O primeiro ponto a ser destacado é que, mesmo que em face da realidade demonstrar outros fatos, como é o caso do processo de socialização de novos membros, as respostas levam a deduzir que os entrevistados parecer não entender a verdadeira dimensão e magnitude do processo institucionalizado de recepção aos entrantes. Em algumas ocasiões parece ter ficado subentendido que, em face da natureza convocatória aos seminários e programas, as suas participações condicionam-se no nível da obrigação e, por isso, passam a não ser bem vistas ou, por terem sido impostas, tendem a ser menosprezadas em sua real importância e objetivo.

Das respostas formuladas, parece emergir que os entrevistados não veem legitimidade (ou eficácia) nas práticas concebidas pela Universidade e que, em última análise, visam dar aos entrantes as primeiras noções sobre a vida organizacional.

Por outro lado, mesmo que os programas de recepção aos entrantes contemplem as informações (adicionais) sobre as normas que regulam o serviço público (o que ocorreria por uma segunda vez, já que no termo de posse está contida a declaração expressa do conhecimento das mesmas), isso só ocorre tangencial e superficialmente.

É notório o desconhecimento destas regras, principalmente no que diz respeito aos deveres e as proibições a serem observadas quando da realização das atividades inerentes aos cargos públicos. Se estes tinham a obrigação de conhecer o elenco normativo de atitudes que deles seriam esperadas, é ponto pacífico. Entretanto, o que se observou é que eles não têm este conhecimento e que as suas ações estão mais baseadas no que eles próprios acreditam como sendo o ideal de ação. Se estas regras não são conhecidas, então o esforço deve ser despendido no sentido de dar amplo conhecimento e compreensão das mesmas (BAYER; TRICE, 1987; CHARON, 2004; SCHEIN, 1984) através de todas as formas tangíveis.

O tempo de existência da Instituição é relativamente curto e, sendo assim, o esforço para que se dissemine o conhecimento destas regras reguladoras de deveres e fixadoras de comportamentos que são, ao servidor, proibidos, em face das particularidades do serviço público, deverão contribuir em muito com o esforço de formação de uma cultura propícia a sobrepor interesses públicos aos particulares, na medida em que imporão aos indivíduos os devidos limites aos seus juízos de valores.

Ao inferir conclusões aos conteúdos das respostas, dois pontos se mostram controvertidos: o pouco entendimento acerca do processo de socialização dos novos membros e a ausência de noção sobre a normatização contida no Estatuto do Servidor Público.

Schein (1984) ao defender que a cultura sempre será vista como um processo de formação e mudança sugere que, entre outros fatores, o processo e conteúdo da socialização de novos membros e a análise das anomalias internas (neste caso, o desconhecimento sobre deveres e proibições), podem revelar mais facilmente a cultura e, em última análise, servir como elemento modificador de comportamentos e, por conseguinte, ao corrigir anomalias, dar outro rumo ao processo de aculturação.

Depreendem-se das respostas formuladas que os indivíduos tendem a agir dentro dos seus parâmetros do que julga correto ou do que é eticamente aceitável, há, por detrás destas ações, normas rigorosas a serem observadas nas ações originadas através das atividades em cargos públicos e que, se descumpridas, ensejam penalidades rigorosas ao infrator.

A estabilidade aparece nas respostas como mola propulsora e principal atrativo do serviço público. Mesmo que a sua previsão seja corolário e alicerce no modelo burocrático de administração, como forma de dar-se continuidade a serviços indispensáveis à organização, é certo que também dele decorre, antes de tudo, que os indivíduos que a este modelo se submeterão (BETEMAN; SNELL, 2009), passem a, passivamente, aceitar e conformarem-se ao regramento prévio constituído desde o momento em que, formalmente, assumem seus papéis na estrutura organizacional.

De certa forma, a normatização vigente na relação entre Estado e servidor é bem mais rigorosa do que aquelas que vigem e regulam as relações privadas de emprego e se justificam por ser um fim em si mesmo.

Concretamente, o Estado não só tem a prerrogativa de coibir que ações proibidas ou infrações aos deveres sejam perpetradas, como também detém o poder de aplicar a punição. É dever e não faculdade.

A próxima seção pretende analisar, em específico, esta prerrogativa (dever e obrigação) que o Estado tem de agir, sempre que um dever for infringido ou uma ação tenha incidido em proibição. Se a uma ação delituosa corresponde uma punição, os deveres e as proibições são analisados em seus amplos aspectos.

Como os entrevistados, de forma unânime, relatam desconhecer estas regras, a análise e detalhamento das mesmas devem contribuir, sobremaneira, para a reflexão e mudança de comportamentos e posturas frente a realidade, na medida em que desmistifica juízos vigentes no contexto do serviço público no que diz respeito a tão propagada estabilidade e perspectiva de vida fácil e aposentadoria garantida.

4.3 DEVERES, PROIBIÇÕES E O PODER-DEVER DE PUNIR DO ESTADO

O poder disciplinar, no âmbito da Administração Pública, constitui-se em um instrumento ou atributo que está fundamentado na supremacia que advém da própria relação estatutária que se forma entre o indivíduo (que se tornou servidor público) e o Estado (que, neste caso, é equiparado ao empregador). É posto em prática sempre que for necessário assegurar a ordem interna do serviço público, como forma de assegurar a sua excelência (COSTA, 2006).

De forma diferente daquele poder que é atribuído pela coletividade, pelo povo, e que é exercido mesmo que de forma indireta pelo Estado através dos poderes legalmente constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), o poder punitivo ou disciplinar é uma emanção, é atávico e é uma prerrogativa da Administração Pública. É, na concepção de Raven (1993), o que se convencionou denominar de poder legítimo.

O poder disciplinar é conferido à Administração Pública como forma de dirigir a relação que se estabeleceu entre o Estado e o servidor que estarão, sempre, submetidos à disciplina administrativa. É prerrogativa dela e consiste na possibilidade de vir a apurar infrações e aplicar as sanções aos servidores públicos que, por livre disposição, estão submetidos a este poder (GALBRAITH, 1983; SANTOS, 1997; FLEURY, FISHCER, 1989). É, também, através dele que o Estado controlará não apenas o desempenho, como também o comportamento daqueles que são incumbidos das atividades públicas.

Embora possa parecer um paradoxo, a ideia que permeia o serviço público está impregnada da certeza da impunidade dos seus agentes e esta percepção emana (direta e indiretamente) das respostas dadas as perguntas formuladas nas entrevistas. Esta certeza acaba por impulsionar a prática de ilícitos administrativos em face da impressão (falsa) da impunidade ou da inércia daquele que, por lei, deveria remeter o caso a via competente para que, apurada e qualificada a falta, a punição fosse a consequência.

Como forma de ratificar estes pressupostos, constata-se que o assunto em tela é desconhecido (ou pouco conhecido) pela grande maioria dos agentes públicos que, inescusavelmente, não conhecem a codificação de deveres e proibições que deles são esperadas quando da sua atuação no serviço público.

O poder, aqui, não é algo utilizado discricionariamente: é exercido, evidentemente, em conformidade com as normas e os princípios que o norteiam. É necessário considerar-se que este poder, em que pese a existência de algumas semelhanças, difere do poder penal do Estado. É verdade que o poder penal e o poder disciplinar têm como objetivo o mesmo constrangimento, mas em intensidades diferentes.

Algumas vezes, o ilícito administrativo coincide com o ilícito penal, mas os fatos que os constituem são diferentes. Ademais, o legislador penal é extremamente rigoroso ao classificar os comportamentos que se constituem em crime, como forma de tipificar aqueles que serão considerados como crime, valendo a máxima de que “não haverá crime se a lei não definir o comportamento como tal”. Já no âmbito disciplinar do Estado, o legislador tratou de descrever situações hipotéticas, mas com descrições genéricas e amplas, hábeis a abranger diversos comportamentos que guardam pontos de similitude, permitindo o elastério e a analogia.

A premissa, aqui, é que o interesse público deve se sobrepor aos interesses particulares (BASTOS, 2002; JUSTEN FILHO, 2012). Todo o servidor público, diferentemente dos particulares que dispõem do seu acervo de bens da forma que lhes aprouver, o servidor não só não é proprietário dos bens sobre os quais atua (e que pertencem à sociedade) ou dos meios que são necessários ao exercício do seu labor, como também está sujeito a atrelar todas as suas atividades a forma prescrita pela norma jurídica.

O comportamento e os atos levados a efeito pelo servidor são a ele atribuídos pela própria Administração, porquanto esta, como ente abstrato, não pode, por si só, praticar estes atos e, para tanto, delega-os as pessoas físicas as quais reveste das competências específicas para fazer e agir em seu nome (ROMANO, 1977). Assim, deduz-se que aquele incumbido de agir em nome do Estado deve, sobremaneira, cumprir as atividades das quais está imbuído, representando o Estado em seu querer e agir.

Para que estas atribuições sejam realizadas dentro de parâmetros de lisura, é que o Estado (ETZIONI, 1958) institui um código de condutas, como forma de prevenir aquilo que não é desejado, que é lesivo ao patrimônio da sociedade ou que atente à moralidade dos serviços públicos.

O que se tem visto é que o Estado, como forma de dar prosseguimento de suas atividades e aumento de demandas, tem provido inúmeros cargos através do recrutamento de novos servidores. Estes novos servidores nem sempre estão sintonizados com o zelo, a responsabilidade e o comprometimento com os bens e a finalidade pública de suas atividades (CORREIA, 2001). Em uma análise enviesada, é possível afirmar-se que o aumento destas demandas de trabalho, como um todo na sociedade, pode vir desprovido dos valores que até então estavam tradicionalmente vinculados ao trabalho, como é o caso da ética e da dedicação, que acabam por se diluir no anonimato e rotinização de comportamentos experimentados na atual sociedade.

Etzioni (1958) classifica as instituições educacionais como sendo essencialmente normativas. Assim, no caso deste estudo e por se tratar de uma universidade pública, o exercício do poder (do Estado) se reveste de uma forma institucional privilegiada (SANTOS, 1997), legítimo (RAVEN, 1993; HAMON *et al.*, 2005) e condigno (GALBRAITH, 1983), capaz de influenciar aqueles que estão sob a sua subordinação (MEGGINSON *et al.*, 1998), usando (se necessária) a coerção (ETZIONI, 1958; MAXIMIANO, 2007; RAVEN, 1993) e alastrando-se, como uma teia, sobre toda a organização (FLEURY; FISCHER, 1987).

O servidor que viola estes deveres e estas proibições se sujeita as penalidades pertinentes (FOUCOULT, 2007; FOUCOULT, 2010). O poder de punir é decorrência

do próprio código estatutário de comportamentos que atrela o servidor ao Estado (MEGGINSON *et al.*, 1998).

Na verdade, a estabilidade no cargo público não pode ser vista em uma acepção ampla, de garantia individual conquistada pelo servidor. Através da estabilidade o que o Estado pretende, efetivamente, é garantir que seus serviços sejam prestados de forma contínua, encontrando, para tanto, respaldo nos princípios da continuidade e da regularidade do serviço público (FREITAS, 2004). Caetano (2008), como forma de dar o lastro necessário a esta proposição, afirma que o critério utilizado é o de manter o lugar ocupado, uma vez que este lugar foi criado através de uma determinada lei e que, no tempo, perdurará indeterminadamente e, para tanto, possui uma dotação financeira própria de modo a conferir ao seu titular o pagamento dos vencimentos.

A estabilidade envolve, também, a necessidade de profissionalismo no desenvolvimento das atividades que são desenvolvidas primando pela impessoalidade e pela continuidade das mesmas. Está mais relacionada com a necessidade de protegerem-se os interesses coletivos através da observância do que a lei estabelece e não com a vontade própria do servidor. Na verdade, a estabilidade está mais relacionada é com o desempenho contínuo de uma determinada função, que era exercida pro alguém, de forma impessoal e dentro dos limites da legalidade.

Por isso, a estabilidade é exigida como forma de assegurar o provimento e a continuidade do servidor no cargo. A estabilidade não pode ser vista como um privilégio que foi concedido ao servidor e, sim, como uma garantia da Administração Pública e da própria sociedade de que os interesses públicos do Estado serão atendidos. Serve, entretanto, como uma proteção ao servidor de que estes não farão aquilo que a lei proíbe se mandados. A contrapartida é que sempre poderão, através do devido processo legal, se defender das imputações que levianamente lhe forem imputadas. É sob este prisma que a estabilidade deve ser vista: como forma de proteção atribuída por lei aos desmandos e arbítrios cometidos por superiores hierárquicos.

A Emenda Constitucional (EC) n.19/1998 além de promover a Reforma Administrativa, acabou por fragilizar ainda mais o instituto da estabilidade ao sujeitar o servidor a avaliação periódica de desempenho da eficiência que remeteu o servidor,

indeterminadamente, à aferição de seu desempenho como requisito a sua manutenção no cargo ocupado. A EC acresceu ainda mais, na medida em que autoriza o desligamento do servidor caso a Administração Pública venha a experimentar excesso de gastos com o pessoal. Na verdade, o que se tem visto ao longo dos últimos anos é uma cobrança intensificada da sociedade em torno da necessidade de fazer com que os atributos da moralidade pública sejam respeitados em sua íntegra, salvaguardando os interesses coletivos da sociedade. Em face desta cobrança é que o Estado, através de seus aparatos e órgãos, tem intensificado, constantemente, os mecanismos pertinentes como formar e promover o combate não só aos desmandos perpetrados, como também assegurar a consecução das atividades que lhes são próprias. Em se tratando do comportamento dos seus agentes, é com este propósito que a CGU tornou obrigatória, desde o final de 2010, a prestação de contas de todos os órgãos públicos acerca dos procedimentos tendentes ao controle de atos e comportamento de seus servidores.

A transição entre a admissão ao serviço público e a aquisição da estabilidade corresponde ao estágio probatório. A passagem de um estágio para o outro se dá exclusivamente mediante avaliação de desempenho. Esta é de iniciativa da Administração Pública, que instituirá uma comissão para esse fim.

É, agora, possível afirmar-se que a estabilidade conferida ao servidor nada mais é do que uma simples garantia de que não será despojado do cargo ocupado, injustamente: a ele é conferida a garantia do processo administrativo disciplinar, passível de apurar eventual arbitrariedade na perda do cargo, uma vez que quaisquer imputações de punições disciplinares só restarão legítimas de precedidas do devido processo legal.

Isto posto e para que se garanta a observação de uma codificação de condutas é que o poder ganha relevância no âmbito das relações que se formam entre o Estado e o indivíduo, quando este decidiu por colocar a sua força de trabalho a sua disposição. Na sequência, e pela pertinência, o regime disciplinar passa a ser analisado, como forma de dar os contornos e os limites necessários a ação do agente público.

4.3.1 Serviço Público e Regime Disciplinar

O regime disciplinar dos servidores públicos é construído por um conjunto organizado de normas substantivas que definem as vedações, os deveres, as proibições, as responsabilidades, as transgressões, as garantias e as recompensas, uma vez que é a partir da observância destas regras é que se pode assegurar a normalidade, a eficiência e a legalidade do desempenho dos indivíduos que ocupam os cargos que são públicos (BASTOS, 2002; JUSTEN FILHO, 2012).

Ao transgredir uma (ou mais) destas disposições, o servidor procede de forma a pôr em descrédito o Estado e, em consequência, em detrimento da regularidade do serviço público (COSTA, 2004).

O servidor público que, através de seu comportamento, cometer algum ato que possa se configurar como um ilícito administrativo (e este ato poderá corresponder tanto a uma ação quanto a uma omissão) e que transgrida um (ou mais de um) dos deveres que a ele compete (e que estão dispostos no art. 116, RJUSPU, ou em outros regulamentos ou norma interna) e, ainda, comete uma (ou algumas) das proibições funcionais (art. 117 da mesma lei), ficará sujeito ao poder disciplinar do Estado. Tal qual aos moldes do que acontece na esfera penal, a ação (ou omissão) tendente a infração dos deveres e das proibições funcionais deve comportar o enquadramento da tipificação legal.

A obrigação de obedecer ao superior hierárquico consiste na prerrogativa que tem este superior de dar ordens e instruções e, em contrapartida, espera-se o dever de obediência que é decorrente do poder de direção. Do poder disciplinar decorre a competência para que sejam aplicadas as sanções pertinentes, desde que estabelecida a hierarquia disciplinar. Isso, em síntese, reflete a lógica Weberiana (SANTOS, 2003). Por isso mesmo, não é demais lembrar que a estrutura do Estado está assentada nos pressupostos que norteiam a Teoria da Burocracia e nos fundamentos da hierarquia. É em função da supremacia que se controlam as ações dos indivíduos a ela subordinados. Na verdade, aos moldes do que previa Weber (1964) os objetivos dos princípios burocráticos estão assentados na racionalidade, na eficiência e na autoridade legitimamente constituída. Nela, as regras de comportamento são claras, o tratamento é impessoal, as

responsabilidades são objetivas (KWASNICKA, 2006; MEGGINSON *et al.*, 1998; ROBBINS, 2005; SILVA, 2008).

A concepção weberiana do homem burocrático (WEBER, 1964; RICO, 1997; SANTOS 2003), ou seja, aquele que decidiu por despender a sua força de trabalho ao Estado e, em consequência, à sociedade, é, em síntese, caracterizado pelos seguintes fatores:

- a) São, sempre, pessoas, livres e que decidiram trabalhar para o Estado, sendo, pois, dele empregados. Estão sujeitos às atividades do cargo que ocupam;
- b) Organizam-se hierarquicamente a eles é oferecida a possibilidade de ascensão vertical;
- c) As suas habilidades, competências e atividades estão limitadas por lei. A finalidade da sua ação é sempre impessoal e objetiva;
- d) O vínculo entre ele e o Estado é sempre contratual;
- e) O ingresso na carreira pública se dá mediante concurso. Para o cargo lhe é exigida certa formação profissional;
- f) A contraprestação aos seus serviços se dá em espécie;
- g) A sua condição de servidor público é única, sendo-lhe vedado o exercício de qualquer outra profissão (por exceção, em alguns casos lhe é permitido o exercício de outra atividade);
- h) A eles, está assegurada a ascensão profissional, detentor de um quadro de carreira, desde que satisfaçam os requisitos necessários à progressão;
- i) O cargo que ocupa não pode ser por ele apropriado: ele o ocupa porque a Administração assim permite e a estabilidade é vista apenas como a necessidade de se dar continuidade a prestação que o Estado tem por obrigação prestar;

j) A disciplina é rigorosa e lhe é exigida a fidelidade às normas.

O poder, no âmbito das relações que se estabelecem com o Estado, é axiomático (FLEURY, FISCHER, 2009; GALBRAITH, 1983). O poder de punir é, então, decorrência da hierarquia que permite ao superior punir o subordinado. O objetivo é o de assegurar a ordem interna, uma vez que é necessário tutelar a própria organização do Estado, compreendendo a imputação de punições às infrações funcionais que se sujeitam às normas estatutárias.

A propósito, convém ressaltar o papel do vínculo estatutário entre o servidor e o Estado na constituição do poder disciplinar que, na medida em que assegura ao servidor agir em suas atividades com independência técnica, impessoalidade e neutralidade, como requisito necessário ao atingimento das finalidades públicas impõe-se, também, um determinado modelo de comportamento funcional que, se descumprido, sujeita o servidor a sanção prevista.

A infração ao dever ou a proibição de determinado comportamento por parte do servidor quebra, em tese, a harmonia disciplinar administrativa e enseja, de imediato, o exercício inerente à Administração Pública do poder disciplinar. Este se constitui em um poder-dever que imporá ao servidor faltoso a penalidade correspondente a infração (THOMAS, 1976), como forma, primeiramente, de corrigir seu comportamento ou, então e se for o caso, retirar definitivamente do âmbito da Administração, através da demissão, o servidor transgressor. A violação aos preceitos legais, como é unanimidade entre os autores, impõe a atuação imediata do poder-dever do Estado.

O poder para iniciar o processo punitivo está em mãos do superior hierárquico imediato do servidor faltoso. Esta iniciativa é obrigatória, uma vez que prevista em lei e poderá ser levada a efeito, ainda, por qualquer outra autoridade administrativa que venha a tomar conhecimento da irregularidade. Convém que se ressalte a responsabilidade da autoridade: como a sua ação deve se dar de ofício, a sua inércia e condescendência refletirá no crime de prevaricação.

Os deveres e proibições que representam um conjunto de regras disciplinares e que estão assentadas em um estatuto próprio, têm por propósito assegurar o funcionamento e ordem, para que os fins do Estado sejam atingidos.

Como se verá a seguir, tanto deveres quanto proibições, são bastante complexos e a análise mais detalhada dos comandos legais deverão servir para guiar comportamentos e corrigir percepções equivocadas.

4.3.2 Os Deveres do Servidor Público: análise das disposições legais

Emerge claramente das respostas formuladas às perguntas por ocasião das entrevistas com o público-alvo o desconhecimento dos parâmetros de comportamentos que dele é esperado e que é circunscrito a uma rede de deveres e proibições de ações.

A seguir, são analisados, como previsto em sede de metodologia deste estudo e como forma de atingirem-se os objetivos propostos, os deveres concernentes a toda atividade pública e, na sequência, de forma semelhante, a análise recai sobre as proibições.

Os preceitos implicados neste item destinam-se a reger o comportamento, na medida em que impõem os deveres funcionais do servidor:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Da análise das disposições legais, depreende-se que:

I – zelo e dedicação ao cargo: o que se espera do servidor desde a sua investidura no cargo, é que este exerça suas atividades com o zelo e a dedicação que o serviço público pressupõe. Para tanto, o conhecimento das regras que determinam suas condutas no desempenho de suas tarefas deve ser previamente conhecido. Esta condição, entretanto, parece ser redundante, uma vez que a ninguém é dada a prerrogativa de desconhecer os mandamentos da lei. Embora possam estar inseridos em outros deveres, é através do zelo e da dedicação que se espera do servidor a pontualidade, a organização, a eficiência, a diligência e a presteza necessária para atingir aos objetivos que lhe são propostos. A negligência é incompatível com o zelo.

Embora, a princípio, estes deveres possam parecer um tanto quanto subjetivos, o que se espera do servidor é que ele exerça suas atribuições dentro dos parâmetros da normalidade.

II – lealdade à instituição que serve: se esta análise fosse feita sob o ponto de vista da iniciativa privada, este dever constituir-se-ia em “vestir a camisa da empresa”. Aqui, o que se espera do servidor é que este não se coloque em uma posição contrária ou de retaguarda aos interesses institucionais. Ser leal significa aliar-se aos meios disponíveis para que os objetivos perseguidos pela Administração Pública sejam efetivados.

A lealdade pressupõe, igualmente, o respeito aos superiores hierárquicos, ao público e, principalmente, ao que representa a instituição para a coletividade.

III – observar as normas legais e regulamentares: como já se teve oportunidade de afirmar, o Estado modelou a sua estrutura seguindo os pressupostos do modelo burocrático de administração. Todas as atividades da organização burocrática são, previamente, normatizadas. No serviço público, a presteza com que deve o servidor agir está pautada em uma série exaustiva de regras de comportamento que poderão estar instituídas em leis, regulamentos e documentos internos. Os pressupostos da cadeia hierárquica e a decorrente

subordinação prevista na burocracia estão presentes, também, no modelo de administração adotado no Estado. Isso significa que seus agentes estão sempre vinculados hierarquicamente a outrem e que, obrigatoriamente, se submetem a uma série de deveres que não admitem sua inobservação. Ao agir em desacordo com a regra, o servidor incorre em delito. Configurado este, infringido estará o dever de observar o ordenamento pertinente. Vale lembrar, aqui, que é inescusável a alegação de desconhecimento da lei para o descumprimento do dever.

O dever guarda estreita relação com o princípio da legalidade ao qual está atrelado o serviço público. Na verdade, não são apenas os deveres e proibições constantes do Estatuto e, sim, a toda e qualquer norma, independente da sua procedência, desde que vinculada ao modo de ser do agente público.

Todo o agir do servidor pauta-se em regras jurídicas. Desta maneira, é bem possível que a infração a este dever seja combinada com uma falta a uma infração de natureza mais grave, uma vez que a ação contaria a regra resulta no cometimento de ilícito que, eventualmente, gerará reflexo em âmbitos diversos. Ao servidor, então, incumbe o desempenho das tarefas com o comprometimento que lhe é exigido e assimilando e incorporando a estas as atualizações e inovações decorrentes dos novos contextos.

É bem verdade que o servidor deve estar vinculado exclusivamente às atividades que lhes são exigidas por força da investidura no cargo. Sendo assim, a ele é vedada a utilização das ferramentas aí empregadas para lograr proveito próprio através das mesmas, como é o caso de utilização de senhas e acessos a sistemas de informações cujo acesso é dependente da condição de servidor.

IV – cumprir ordens: O dever de obediência é decorrência do comando escalar de hierarquia, tal qual os pressupostos do modelo burocrático de organização, porquanto é esperado dos subordinados o dever de obediência às ordens legalmente dadas. Esta prerrogativa escalar de hierarquia contém os atributos da autoridade e, por consequência, da obediência e da disciplina. As ordens devem estar circunscritas às atividades levadas a efeito pelo servidor e que são inerentes aos procedimentos de seu cargo e exequíveis

pelo indivíduo. A obediência às ordens exclui aquelas que forem manifestadamente contrárias a lei.

V – atender com presteza ao que lhe for exigido: Este dever, em específico, está subdividido em três situações. A primeira refere-se ao dever do servidor em servir o público em geral. Embora possa parecer redundante, é a coletividade a destinatária de toda e qualquer atividade exercida pelo agente. Obviamente que, em se tratando das informações pelo público solicitadas, estas devem encontrar seu fundamento na legitimidade da informação ou, então, na legalidade de sua obtenção. Aquelas informações que estiverem submetidas ao sigilo estão excluídas da obrigatoriedade. A segunda situação diz respeito ao fornecimento de certidões ou outros documentos que visem esclarecimentos de situações pessoais: o Estado age como controlador de todas as ações levadas a efeito no meio social e, assim, é capaz de emitir as informações que se fizerem necessárias aos fins perquiridos, como é o caso de certidões e outros documentos que atestem determinada situação que está sob o controle estatal. A terceira diz respeito ao atendimento das requisições que são feitas pela Fazenda Pública: caso em que são prestadas as informações necessárias ao andamento processual de causas patrocinadas pela Fazenda. Todas estas atribuições são acrescidas do termo “prontamente” o que equivale a dizer que o fornecimento resume a presteza, a agilidade e a rapidez necessária ao atendimento do pedido do interessado.

VI – dar conhecimento das irregularidades de que tiver ciência em função do cargo: decorrente da própria moralidade do serviço público, o agente tem o dever de comunicar ao seu superior hierárquico à irregularidade que vier a ter conhecimento no desempenho de suas atividades. Neste caso, a irregularidade está intimamente ligada à ilegalidade de determinados atos que poderão denotar, também, a desonestidade e a improbidade. Esta obrigação, da mesma forma, é decorrente do princípio do poder-dever do Estado e, uma vez descumprido de forma proposital, sujeita o servidor condescendente a punição não só disciplinar, como também penal, uma vez que este comportamento se traduz no crime de condescendência criminosa, capitulado no art. 320 do Código Penal.

Este dever, como explicitado, está adstrito aos conhecimentos que o servidor vier a ter em razão das atividades inerentes ao seu cargo e que são importantes à moralidade do serviço público e, aqui, a irregularidade independe do nível hierárquico onde foi cometida. A omissão ou a inércia daquele que teve conhecimento da irregularidade, como já se afirmou, tem repercussão penal.

VII – economizar material e zelar pelo patrimônio público: na verdade, todo o material utilizado pelo servidor na consecução das suas atividades não lhe pertencem, uma vez que se constituem em bens públicos que excluem a sua apropriação. Por isso, a utilização dos materiais deve ser feita com a necessária parcimônia e economia, na medida em que falta de consciência em seu uso irracional e que redunde no desperdício. Isso significa, também, que os demais utensílios utilizados pelo servidor na condução do seu labor pressupõem igual cuidado, na medida em que são vedados os usos dilapidatórios, inúteis ou indevidos.

O dever de economia dos materiais está intimamente vinculado ao perdularismo. Ao servidor é esperado o zelo necessário ao uso consciente dos materiais de expediente, assim como a conservação dos bens de uso duráveis.

VIII – manter o necessário sigilo acerca das atividades da repartição: é esperado do servidor o dever de guarda e reserva sobre os assuntos da repartição, porquanto ele acaba por atuar como guardião das informações armazenadas pelo Estado. Assim, o sigilo das informações que tem o servidor em razão do exercício do seu cargo deve ser preservado sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa.

É certo que este dever implica tanto em revelar, quanto em divulgar os assuntos e informações havidos quando do exercício das atividades do cargo. Embora, a princípio, tais termos possam parecer sinônimos, o certo é que o primeiro, revelar, guarda relação à informação que foi transmitida a uma pessoa, enquanto, o segundo, divulgar, compreende a ideia de tornar pública uma determinada informação.

Normalmente a infração a este dever está vinculada ao cometimento de uma falta mais grave, que é a divulgação de segredo, permitindo variações de gravidade em face da relevância do que foi tornado público.

IX - conduta compatível com a moralidade administrativa: dado que as atividades públicas são pautadas pelo princípio da moralidade, exige-se que os servidores que estão imbuídos de praticar os atos atinentes ao Estado, tenham comportamentos revestidos dos atributos pertinentes a moral, à ética e aos bons costumes. Exige-se deles que se pautem pela honestidade, pelo profissionalismo, pela imparcialidade, pela eficiência, pela cortesia, pela urbanidade e pela discrição.

Tal conduta, para que configure afronta aos deveres, deve estar relacionada (direta ou indiretamente) com as atividades exercidas pelo servidor, porquanto o modo de ser do indivíduo, o seu comportamento fora da repartição onde exerce seu labor, não se circunscreve a obrigatoriedade deste dever, salvo se, de alguma forma, esta conduta vier a refletir (direta ou indiretamente) no exercício do cargo.

X – assiduidade e pontualidade: a não observação destes deveres implica no prejuízo ao atendimento das demandas públicas. A assiduidade implica na presunção de que o servidor estará no seu posto de serviço, de forma contínua, como forma de não dar azo a ruptura da continuidade de suas atividades de forma deliberada. A assiduidade e a pontualidade estão diretamente relacionadas com o fato de que o servidor estará desempenhando suas atividades no lugar e no horário que foram previamente ajustados. Assim, os deveres de assiduidade e pontualidade conduzem a ideia do exercício contínuo das atividades nos horários pré-estabelecidos.

A pontualidade é decorrência da assiduidade: enquanto esta última pressupõe a necessária continuidade do serviço prestado, a primeira corresponde à necessidade de que o comparecimento do servidor ao local de trabalho se dê nos horários pré-estabelecidos. A inassiduidade não está, aqui, compreendida, uma vez que se constitui em ilícito mais grave, juntamente com o abandono de cargo.

XI – usar da urbanidade com as pessoas: o convívio harmonioso com os seus colegas é dever esperado do servidor. A civilidade e a cordialidade são pressupostos da atividade desempenhada e deverão ser observados tanto no convívio interno à repartição, quanto com as relações que são estabelecidas com público usuário do serviço prestado pelo órgão. Por decorrência, ao servidor também é destinado e assegurado o tratamento condigno, cortes e educado por parte não só dos seus colegas, como também dos usuários do serviço que ele presta.

De forma mais comum, a falta de urbanidade pode ser expressa através de palavras, de gestos ou por escrito das quais emanam comportamentos discriminadores, depreciativos, ofensivos ou humilhantes.

XII – representar contra a ilegalidade, omissão ou abuso de poder: estes deveres podem ser considerados como um desdobramento da previsão contida no inciso VI. Deve ele dar conhecimento ao superior hierárquico de toda a ação ilegal que vier a ter conhecimento e que foi levada a efeito por outro servidor, seja ele seu superior ou subordinado.

4.3.3 As Proibições do Servidor Público: análise das disposições legais

As proibições representam as condutas vedadas ao servidor no exercício de suas funções e, eventualmente, fora dele. Possuem natureza mais grave, quando infringidas, do que os deveres. Na realidade, o objetivo do legislador é o de coibir certos atos que implicam no desabono, na contrariedade à moral e a dignidade não só do próprio cargo, como também refletindo, negativamente, em toda a Administração Pública. Muitas vezes estas proibições estão diretamente relacionadas com a infração aos deveres funcionais e, sendo assim, um determinado ato pode restar configurado como uma infração de uma proibição e uma infração de um dever (ou, ainda, de mais de uma proibição e mais de um dever). Os comportamentos proibidos ao servidor são os seguintes:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;

- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Da análise de tais proibições pode-se concluir que:

I - ausentar-se do serviço sem autorização: o que se espera do servidor é que este esteja nos dias e horários pré-designados exercendo suas atividades junto à repartição pública em que está lotado. Isso significa que é ali que ele deverá ser encontrado e não outro local, seja ele interno ou externo à repartição. Para que o servidor transite fora do local físico onde exerce suas atividades, a autorização do superior hierárquico é pré-requisito. A justificativa de tal proibição encontra fundamento, também, na necessidade de dar a necessária continuidade ao serviço desenvolvido pelo agente.

Tal proibição encontra, também, fundamentos nos deveres de assiduidade e pontualidade, uma vez que o servidor deverá laborar, integralmente, no período que corresponde à sua jornada, permanecendo no seu lugar de trabalho e observando, para tanto, os horários de entrada e de saída.

II – retirar objetos e documentos da repartição sem autorização: É certo que tanto objetos quanto documentos que estão à disposição do servidor para a realização de suas tarefas pertencem à Administração e ali, na repartição, onde deverão sempre estar à disposição e encontrados. Eventuais circulações de tais objetos e documentos deverão ser devidamente documentadas através de protocolos e, obviamente, com autorização prévia: é certo que, para a regularidade dos procedimentos burocráticos do Estado, em certas circunstâncias é necessária a saída de objetos ou documentos para que outras atividades, que deles necessitam, possam ser levadas a efeito. A eventual utilização dos objetos e dos documentos pertencentes à Administração e que foram daí retirados pelo servidor para utilização em caráter definitivo culminará em uma infração mais grave, com reflexo penal, e que consiste no crime de peculato.

Mesmo em que pese a intenção do servidor em devolver posteriormente, tal comportamento se constitui em ilícito uma vez que a proibição restringe-se tão-somente a hipótese de na retirada de objetos ou documentos, sem autorização para tanto.

III - recusar fé a documentos públicos: todo o servidor possui fé pública no que diz respeito aos documentos com os quais atua em razão de suas atribuições. A recusa da necessária fé acarreta em prejuízo manifesto, uma vez que retarda o andamento dos serviços administrativos. Esta proibição, inclusive, encontra ratificação na própria Constituição Federal (art. 19, II), na medida em que, ali, também está estatuída a proibição da recusa de fé em documentos públicos.

Todo o documento público goza, a princípio, de fé pública, o que significa que, presumivelmente, são verdadeiros. Assim, ao servidor é vedado qualquer tipo de oposição a sua recepção.

IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço: como já se teve oportunidade de afirmar, os objetivos da Administração Pública pressupõem a eficiência com que seus serviços são executados. O princípio da eficiência vigente na Administração é o corolário

desta proibição, em específico. Dependendo da intensidade da transgressão, esta pode resultar no tipo penal que definem os crimes de condescendência criminosa ou prevaricação.

V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição:

a impessoalidade rege os serviços administrativos. São proibidas as manifestações de apreço ou desapreço uma vez que estas podem influir na imparcialidade das relações que se estabelecem no ambiente de trabalho. Esta proibição está circunscrita apenas ao ambiente de trabalho. Hostilidades ou preferências destinadas a alguém são sentimentos incompatíveis com as relações que se estabelecem no serviço público.

O local de trabalho será sempre preservado para que se leve a efeito os serviços ali despendidos. Ali, não é o lugar para que se promovam manifestações de apreço ou desapreço, uma vez que tais manifestações são incompatíveis com a eficiência e imparcialidade destes serviços.

VI – determinar a terceiros atribuições que seriam suas ou de seu

subordinado: as atribuições de determinado cargo são de execução exclusiva pelo servidor nele empossado. Por ser um poder-dever é ele quem deve executar as tarefas que lhe foram atribuídas e delas não poderá renunciar ou transferi-las (ou delegá-las) a terceiros. Suas funções são, portanto, indelegáveis. Em síntese, pode-se afirmar que a transgressão restará configurada quando, a estranho, é atribuída atividade ou encargo legítimo de servidor público.

VII - coagir ou aliciar subordinados para que se filiem em partido político,

sindicato ou associação profissional: hipótese normalmente atribuída aos superiores hierárquicos que, valendo-se desta prerrogativa, passam a coação ou ao aliciamento de subordinados com a finalidade de indução a filiação nas entidades mencionadas na proibição. Na prática, o objetivo da proibição é o de salvaguardar as garantias constitucionais de livre manifestação do pensamento, assim como a liberdade de associação a entes representativos de determinada categoria profissional.

VIII – ter como subordinado ou em cargo de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil: o nepotismo é um mal que deve ser extirpado do serviço público em nome da moralidade que estes devem ser empreendidos. O que se pretende destes serviços é que sejam eles executados com a eficiência necessária que, se vinculados ao nepotismo, poderão restar comprometidos em seus objetivos. Além do princípio da moralidade dos serviços públicos, esta proibição ainda encontra fundamento nos princípios da impessoalidade e da eficiência. O que se espera do servidor é que ele pautar sua atuação nos padrões éticos aceitáveis como forma de, ao final, atingir o bem comum.

O entendimento dos tribunais tem sido no sentido de que, parentes até o segundo grau (tanto em linha reta, quanto colateral) são os incluídos nesta proibição.

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública: neste caso, o servidor incorre no crime de concussão (Código Penal, art. 316), uma vez que exige, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. É preciso que se considere que, ao interesse particular, se sobrepõe o interesse público e, em nome do princípio da moralidade e da imparcialidade, ao servidor é vedado auferir proveito em função do cargo que ocupa.

Na verdade, o comportamento aqui descrito tem uma implicação dupla, haja vista a utilização da conjunção “ou”: o benefício auferido pode ser próprio ou pode ser concedido a terceiro.

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada ou exercer atos de comércio: esta hipótese ressalva a qualidade de acionista, cotista ou comanditário por parte do servidor, na medida em que veda a prática dos atos de comércio, uma vez que ninguém pode ser servidor público e, ao mesmo tempo, comerciante. Atos de comércio, para este efeito, são entendidos aqueles levados a efeito para a produção ou circulação de bens ou serviços, com intuito de lucro.

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas:

Esta hipótese ressalva a possibilidade do agente de agir como procurador ou intermediário em caso de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro. O que é vedada é a atuação do servidor como procurador na repartição a que está vinculado o que, pelo menos em tese, traria benefícios ao interessado, haja vista terem sido estes obtidos por conta do servidor que se beneficia do seu cargo, amizades ou coleguismos. O reflexo criminoso de tal conduta pode ser na configuração da advocacia administrativa (crime capitulado pelo Código Penal).

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições: aqui, a proibição reflete a prática criminosa denominada corrupção passiva (capitulada pelo Código Penal, art. 317): através dela, o servidor solicita ou recebe (para si ou para outrem), direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. `

Para a sua configuração, basta que o servidor receba quaisquer vantagens para que realize determinado ato tendente a beneficiar um particular.

XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro: o serviço público na Administração Pública brasileira se circunscreve aos limites territoriais (abrangendo, obviamente, aqueles lugares que também são considerados território nacional). A vedação encontra respaldo no fato que o servidor detém informações de natureza privilegiada e que não são passíveis de compartilhamento com o Estado estrangeiro.

Na verdade, o que se espera do servidor é o seu comprometimento com o Estado para o qual presta seus serviços. A prestação concomitante de serviços a outro Estado compromete a lealdade do servidor esperada.

XIV - praticar usura: embora, inicialmente, usura consista no empréstimo de dinheiro mediante o pagamento de juros abusivos (agiotagem), a prática

deste delito está entre aqueles classificados como contra a Economia Popular e incluem uma serie de outros atos que, para efeito da lei, equiparam a usura: aqui, estão inclusas todas aquelas práticas previstas nos art. 2º a 4º da lei n. 1521/1951.

A configuração da usura está relacionada à obtenção de vantagem ou de lucro, valendo-se do estado de necessidade financeiro premente e precária de outrem.

XV – agir desidiosamente: é desidioso o servidor que executa suas atividades com negligencia, com preguiça, que se desvia dos esforços que dele são esperados, que é inassíduo, que é indolente, age com desleixo, é ocioso, executa (ou não) as atribuições de seu cargo com má-vontade. Agir desidiosamente é o contraponto à eficiência. O agir desidioso deve provocar prejuízo manifesto à Administração Pública.

Normalmente, a configuração da desídia pressupõe o comportamento continuado ou habitual. Entretanto, os tribunais têm entendido que, como são cometidas através do dolo, bastará a comprovação de um (apenas) comportamento desidioso para que o ilícito seja comprovado e, ao agente, imputada a respectiva penalidade.

XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares: em nome da moralidade dos serviços públicos, o pessoal e os recursos materiais utilizados no âmbito das repartições, são de uso exclusivo para os fins perquiridos pelo Estado, Assim, estão excluídas quaisquer apropriações tendentes a satisfazer interesses particulares.

Tais práticas poderão estar associadas aos atos considerados de improbidade administrativa.

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa: esta hipótese excetua os casos relativos a situações de emergência e transitórias. Configura-se quando o servidor ocupante de cargo hierárquico superior delega a outrem atribuições que são estranhas ao cargo por ele ocupado.

A proibição encontra propósito, também, na vedação em permitir-se o de função.

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho: a proibição encontra seu fundamento na obviedade de não se poder exercer atividades simultâneas e incompatíveis com o horário em que o servidor está à disposição da Administração Pública. Assim, o que se espera do servidor é que não utilize as informações que detém em função do exercício do cargo em outras atividades de natureza particular. A incompatibilidade será manifesta sempre que o exercício da atividade particular implicar na perda de independência no exercício do cargo público.

Inclui-se, aqui, também, o exercício da advocacia administrativa (capitulado como crime pelo Código penal, art. 321), caso em que o servidor passa a agir motivado por interesses particulares, patrocinando junto à repartição, os interesses privados dos quais está imbuído. Vale anotar que este patrocínio só se dá porque o agente se vale da sua qualidade de funcionário.

XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado: a proibição encontra fundamento na necessidade que a Administração tem de manter atualizados seus cadastros, uma vez que muitas das obrigações sociais desta com o servidor decorrem dos fatos e acontecimentos que são comuns na vida das pessoas, como é o caso de superveniência de casamento, do nascimento de filhos, modificação de grau escolar, dados bancários e outras informações que possam ser consideradas como relevantes e advindas do vínculo estatutário firmado entre o Estado e o próprio servidor.

4.3.4 As Penalidades

Revestidas de caráter disciplinar, as penalidades previstas no ordenamento jurídico e demais regulamentos, visam garantir a subsistência dos princípios próprios à Administração e, sobremaneira, assegurar a eficiência e a moralidade dos serviços públicos, na medida em que aplicam as reprimendas – de caráter pedagógico ou

terapêutico – as faltas cometidas. As penalidades visam impor (e assegurar) a disciplina dos seus servidores quando da realização das suas tarefas e, eventualmente, fora delas (THOMAS, 1976).

As penalidades aplicáveis constituem-se em advertência, suspensão e demissão. As aplicações destas punições estão previstas no art. 129 (RJUSPU). São aplicáveis conforme a gravidade do ilícito cometido.

É bem verdade que a ocupação de um cargo público presume que o servidor possua a capacitação técnica necessária e, também, que possua as características éticas e morais para que possa desempenhá-la a contento. Em caso contrário, ou seja, agindo o agente em desconformidade com o que dele se espera, penalidades serão impostas ao comportamento desvirtuado com a finalidade não só de prevenção, como e acima de tudo, tornar clara a exemplaridade, na medida em que os efeitos da punição imposta impactam não apenas a figura do infrator como também ressoam no meio laboral do mesmo.

De uma forma inicial – porque quaisquer comportamentos definidos como deveres poderão ser combinados com atos que caracterizem proibições – as infrações aos deveres elencados no art. 116 (RJUSPU) são puníveis com advertência, uma vez que é assim que determina a parte final do art. 129 da mesma lei.

4.3.4.1 Advertência

A advertência, como penalidade, está revestida de caráter meramente moral. Sua aplicação é anunciada no Diário Oficial, fazendo com que, publicamente, seja chamada a atenção, do servidor que infringiu dever funcional, de modo a constrangê-lo moralmente. A aplicação desta pena é pedagógica. Já com relação aos deveres do art. 117 do RJUSPU, o art. 129, determina que, são passíveis de advertência os seguintes ilícitos:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;

- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

A princípio, tais transgressões (e esta relação não é exaustiva, uma vez que em documentos internos ao órgão poderão existir outros deveres aos quais o *servidor* estará obrigado) são puníveis com advertência. Entretanto, em face da gravidade e da natureza da infração, é possível que se enseje a aplicação da suspensão. Se aplicada esta punição, ela decorre da correlação existente entre o dever e uma proibição.

4.3.4.2 Suspensão

Uma vez aplicada a pena de suspensão, o servidor permanecerá suspenso em suas atividades pelo prazo que se determinou e, neste prazo, não perceberá seus vencimentos, não contará tempo para efeitos de antiguidade e será proibido de entrar na repartição onde desenvolvia suas funções. A penalidade é anunciada no Diário Oficial e, pela repercussão, ganha, também, efeitos de penalidade moral. A dosagem do tempo de suspensão é discricionária, mas vinculada à gravidade da falta. O prazo máximo costuma ser de três meses. Por força do que dispõe o art. 130 (RJUSPU), a suspensão será aplicada no caso de reincidência às faltas punidas com advertência e em outras faltas em que não é aplicável a pena de demissão. Com relação ao art. 117, pune-se com suspensão:

- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

Em caso de reincidência, é necessário que o servidor faltoso infrinja os deveres aos quais está submetido no prazo de três anos. A reincidência, neste caso, não significa que a falta cometida seja a mesma, bastando, para tanto, que seja cometida quaisquer das faltas passíveis de advertência.

4.3.4.3 Demissão

Neste caso, ao servidor é aplicada penalidade máxima em função do cometimento de falta considerada gravíssima. Demitido será o servidor que cometeu falta grave e foi excluído, forçadamente, do serviço público. Exonerado é o servidor que, por livre vontade, resolveu desvincular-se do serviço público. O servidor deverá ser demitido sempre que restar demonstrada a sua incompatibilidade (apurada através de procedimento específico e decorrente do cometimento de falta grave) com os interesses públicos da Administração.

Enquanto as penas de advertência e suspensão guardam certa relação de discricionariedade em sua aplicação, a pena de demissão deve ser imposta sempre que o servidor vier a cometer as infrações tipificadas como ensejadoras da pena máxima.

Por força do que dispõe o art. 132 (RJUSPU), serão demitidos do serviço público aqueles que infringirem as seguintes disposições:

- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

Estas hipóteses, entretanto, não são exaustivas uma vez que é necessário considerar-se que o art. 132 da aludida lei traz outros casos em que a demissão será a consequência.

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo;
- III - inassiduidade habitual;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI - insubordinação grave em serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Passando-se a análise das disposições, temos que:

I - Crimes contra a administração pública: estão definidos em lei, porquanto estatuídos no Código Penal. Incorre em crime contra a Administração Pública aquele que:

- a) apropria-se o de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio (Peculato);
- b) apropria-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem;
- c) insere ou facilita a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano;
- d) modifica ou altera o sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente;
- e) extravia livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente;
- f) dá às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei;
- g) exige, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida (concussão);

- h) solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem (corrupção passiva);
- i) facilita, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho;
- j) retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (prevaricação);
- l) deixa, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente (condescendência criminosa);
- m) patrocina, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário (advocacia administrativa);
- n) pratica violência, no exercício de função ou a pretexto de exercê-la (violência arbitrária);
- o) abandona cargo público, fora dos casos permitidos em lei (abandono de função);
- p) entra no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso.

Convém ressaltar que todas estas condutas representam crime e, como tal, não obstante os efeitos da esfera penal constituem-se também em ilícito administrativo, acarretando punição disciplinar (diferente da punição penal que está atrela ao cerceamento de liberdade do indivíduo). Condenado por crime assim tipificado na esfera penal, o servidor perderá o cargo (art. 92, Código Penal).

As instâncias penal e administrativa são diferentes e a Administração pode apurar a falta capitulada em outros enquadramentos, haja vista a já comentada elasticidade e generalidade dos dispositivos comportamentais que regem a atuação do servidor público.

II - Abandono de cargo: para que se configure o abandono de cargo é necessário que o servidor tenha tido, de forma efetiva, a intenção de abandoná-lo, não bastando, para isso, o simples transcorrer dos trinta dias previsto na legislação. O abandono, para restar configurado, deve estar revestido, pelo servidor, de sua intenção, de seu ânimo, de não mais voltar ao cargo. A configuração se dá pelo transcurso de 30 dias consecutivos.

III - Inassiduidade habitual: para a caracterização da inassiduidade habitual são necessárias, no mínimo, sessenta faltas ao serviço, interpoladamente (ou seja, em dias intercalados durante um ano), sem que justificativas ou atestados sejam apresentados.

IV - Improbidade administrativa: parece ser a infração mais complexa do rol, uma vez que sua interpretação deve pressupor três faces: a responsabilidade civil, a responsabilidade penal e a responsabilidade administrativa. Nestes sentidos, a responsabilidade civil decorrerá de eventuais atos praticados (ou deixados de praticar) pelo servidor que, com dolo ou culpa, acabe por refletir, sob a forma de prejuízo, ao Estado, ao erário ou ao particular. Já a responsabilidade penal é decorrente dos crimes praticados pelo servidor, que os comete justamente valendo-se desta sua condição, em particular. A lei n. 8.429/92 discorre exaustivamente sobre a improbidade administrativa que, em síntese, é decorrente do enriquecimento ilícito do agente à custa do patrimônio público. Embora, a princípio, os atos de improbidade estejam relacionados com ações ou omissões do servidor com perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens públicos, o resultado da atividade do ímprobo não significa que, necessariamente, reflita em no prejuízo patrimonial experimentado pela Administração, até porque, improbidade significa, também, desonestidade (é ímprobo todo o servidor

que atenta contra a honestidade, a imparcialidade, a legalidade e a lealdade à instituição a que serve.

V - Incontinência pública e conduta escandalosa: dizem respeito ao modo de ser, enquanto pessoa, do servidor. Enquadra-se aí todo o comportamento que for incompatível com a dignidade e o decoro que se pretende de um ocupante de cargo público. É possível, também, que condutas de nível pessoal possam influenciar no exercício funcional, haja vista a eventual repercussão negativa que pode vir a incidir sobre a credibilidade do servidor, desqualificando-o. É preciso que fique bem claro que os comportamentos levados a efeito na vida particular do servidor guardem a devida relação com as atribuições que este exerce no cargo em que está investido.

Tanto a incontinência pública e a conduta escandalosa estão relacionadas com o comportamento desregrado e contrário aos bons costumes e que atribuem ao servidor má fama incompatível com o exercício da função pública. A conduta escandalosa ocorre no âmbito do local onde o serviço é prestado e ocorrem em tumultos não justificados promovidos pelo servidor

A incontinência pública é revestida da falta de respeito que, por si só, acabam por perturbar o bom andamento das atividades institucionais. A conduta escandalosa, além das semelhanças com a incontinência de conduta, agrega às práticas a publicidade, como é o caso do assédio moral.

VI - Insubordinação grave: está relacionada com a rebeldia injustificada do servidor que pode se revestir por atos violentos e ostensivos contra a hierarquia. É o comportamento acintoso do servidor em face da ordem recebida pelo superior hierárquico.

VII - Ofensa física: é a agressão de forma despropositada e dirigida ou ao superior hierárquico, ou ainda, aos colegas ou a terceiros. A ofensa, neste caso, poderá ser tanto tentada, como consumada e, evidentemente, deve guardar relação com o local de trabalho e/ou com o serviço. A legítima defesa é excludente da ilicitude do servidor. Neste caso, não é necessário

que a ofensa ocorra no local de trabalho, bastando, para a configuração, que o servidor esteja em um determinado local, diverso daquele onde presta suas atividades de forma regular, mas em consequência de suas atribuições.

A ofensa física corresponde à lesão corporal (crime capitulado no art. 129 do Código Penal) e pode ser, também, uma decorrência da falta de urbanidade, caso em que, o servidor, chega as vias de fato.

VIII - Aplicação irregular de dinheiro público: este comportamento se constitui em crime, está capitulado no art. 315 do Código Penal e consiste em dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. Ocorre a aplicação irregular sempre que o dinheiro público seja utilizado para uma finalidade alheia ao âmbito de sua disponibilidade.

Esta hipótese está relacionada à destinação intencional da verba pública contra a norma expressa e não se configura em apropriação indébita, furto, ou desvio de recursos públicos (e que se constituem em comportamentos criminosos).

IX – Revelação de segredo conhecido em razão do cargo ocupado: neste caso, o servidor revela segredo do qual tem conhecimento em razão do cargo que ocupa. A conduta é sempre dolosa.

A revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo também faz parte dos crimes contra a Administração Pública e se caracteriza por revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação. Ainda compreende os atos de permitir ou facilitar, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública, bem como devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.

Aqui, a intenção do agente é consciente e, portanto, revestida de dolo.

X - Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio público:

correspondem aos comportamentos intencionais do servidor em lesar o patrimônio público, com emprego de meios desonestos e indignos. Compreende o mau exercício administrativo. A dilapidação se caracteriza pela destruição, pelo desperdício e pela má conservação dos bens públicos. Na verdade, são duas as proibições aqui contidas: a lesão aos cofres públicos (que se refere a dinheiro ou a valores transacionáveis, e a dilapidação do patrimônio público (que está vinculada aos bens ou utilidades permanentes).

XI - Corrupção: comportamento consistente no ato de receber, solicitar, exigir benefícios que são alheios e escusos ao interesse da administração e perpetrados no exercício do cargo. A corrupção está relacionada com a utilização da coisa pública para o atendimento de interesses particulares.

Não obstante o fato que tal comportamento constitua-se em crime a ser apurado na esfera penal, nada impede a autoridade administrativa de proceder a devida apuração do ato faltoso, que culminará com a demissão, independentemente da corrupção ter se dado ativa ou passivamente.

XII - Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas: pressupõe que o acúmulo destes dois cargos sejam, por lei, considerados ilícitos. É, também, ilícito, quando houver manifesta incompatibilidade de horários (e, neste caso, mesmo que licita a acumulação).

Quando estas regras foram construídas pelo Estado, o legislador não se preocupou em descrever, detalhadamente, todos os comportamentos que seriam ilícitos. O rol, então, não é exaustivo. Na verdade, esta situação é bem comum no direito, uma vez que a norma jurídica é capaz de suportar uma variedade razoável de interpretações. Reale (2009) deduz que é bem provável que se encontrarem situações e condutas que não foram disciplinadas pela regra e, quando isso acontece, é razoável que se subordine a norma que disciplina uma situação semelhante e com coincidências em pontos essenciais. Da mesma forma, um determinado comportamento pode significar que uma

proibição (ou mais) foi violada e, da mesma forma, com esta violação um (ou mais) dever acabou por ser infringido.

Ilustração 4: As Penalidades Aplicáveis (de acordo com o RJUSPU)

advertência	suspensão	demissão
<ul style="list-style-type: none"> • art. 116, I a XIX • art. 117, I a VIII e XIX 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 117 XVII e XVIII 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 117, IX a XVI • art. 132, I a XIII

Fonte: elaborado pelo autor (2014).

Cometida a infração disciplinar – e que poderá ocorrer somente a partir da posse do servidor no respectivo cargo – a imputação da penalidade deverá ser levada a efeito, resguardado o devido direito de ampla defesa do acusado.

Situação interessante é a do servidor que está em estágio probatório. Este último pressupõe a avaliação funcional sistemática durante todo o período dos dois anos. Nada obstará, portanto, que o servidor reste considerado não apto e incapaz de exercer as atividades para as quais obteve aprovação em concurso público, caso em que o seu afastamento será a consequência. Este afastamento, entretanto, não tem finalidade punitiva, é meramente um ato administrativo que rompe o vínculo do Estado com aquele determinado agente, dispensando-se o rito processual concernente a aplicação das penalidades. Tem sido entendimento dos tribunais superiores que os comportamentos inidôneos poderão ser incorporados aos requisitos objetivos da avaliação sistemática, ensejando o afastamento do servidor no prazo de estágio. Como determina o Superior Tribunal de Justiça, é possível que o cometimento de quaisquer das faltas graves por parte do servidor quando do estágio, implique em sua demissão.

É preciso que se leve em conta, também, que o cargo público poderá ser perdido em função do excesso de despesa por parte do Estado, aos moldes do que se dispôs na Lei Complementar n. 101/00 e, também, a possibilidade de demissão do servidor que não satisfizer os requisitos previstos no projeto de Lei Complementar n. 248/98 e relacionados com a qualidade e produtividade do trabalho, iniciativa, presteza, aproveitamento em programas de capacitação, assiduidade, pontualidade, administração do tempo e uso alequeado dos equipamentos que lhe são colocados à disposição para a consecução dos serviços (o servidor que for considerado com desempenho insuficiente,

em duas avaliações consecutivas ou, então, no período de cinco anos, possuir três avaliações negativas, será demitido do serviço público). Tais previsões estão elencadas no art. 41, da Constituição Federal. A Lei n. 9.962/00 traz as possibilidades de demissão fundadas não apenas nas faltas graves, como também pela necessidade de redução do quadro de pessoal por excesso de despesas e pela insuficiência de desempenho e que, equivalem, por certo, àquelas causas aplicáveis ao servidor.

4.4 IMPLICAÇÕES DOS DADOS COLETADOS ATRAVÉS DAS ENTREVISTAS E OS COMPORTAMENTOS FALTOSOS

Através das respostas que se obteve na entrevista ao público-alvo, é possível inferir-se que os entrevistados estão conscientes que, dado o modelo de gestão utilizado na Administração Pública, e em especial na Universidade, as práticas e os fluxos de trabalho estão baseados em previa normatização. Embora sejam eles capazes de perceber isso, alegam o desconhecimento do regramento e a falta de divulgação dos mesmos. No mesmo sentido são as conclusões que podem ser estabelecidas quando as regras que regem os deveres que deles são esperados e as ações e comportamentos que lhes são proibidos. São capazes de reconhecer legitimidade das fontes de produção das mesmas, ratificando-as como sendo prerrogativa do Estado e, subsidiariamente, da Universidade, mas não se julgam capazes de identificá-las, preferindo agir de acordo com parâmetros éticos e morais próprios, assim como seus juízos de valor face de determinada situação que requeria e exija a sua pronta ação/omissão, revelando-se, assim, a predominância do subjetivismo que prevalece à aplicação objetiva da norma adequada. Tais atitudes, entretanto, não causam estranheza, uma vez que é normal, no cotidiano, que as pessoas estabeleçam julgamentos através dos seus sentidos críticos do que é ético e do que é moral. Estas atitudes constituir-se-iam na regra geral. Entretanto, em outras vezes, é possível que, mesmo consciente de que existem regras para regular aquela ação, o indivíduo prefira decidir de acordo com parâmetros próprios, não coincidentes com a objetividade da norma (AGOSTINHO, 2003).

É nesta dimensão que o poder deve ser exercido com relação aos indivíduos que não se ajustam as regras impostas à sociedade, aplicando-lhe medidas repressivas e disciplinares, uma vez que a sociedade é construída em bases democráticas e amparada por leis que dão os suportes necessários para que se administrem os interesses desta

mesma sociedade (FOUCAULT, 2002).

Na medida em que deveres são inobservados e ações/omissões proibidas são praticadas, há um prejudicado, que poderá ser o próprio Estado ou a coletividade, que experimentarão prejuízos causados justamente por aqueles que têm a obrigação de agir em nome do Estado e em favor da coletividade.

O termo “servidor público” tem acepção ampla e designa todo àquele que, de livre e espontânea vontade, decidiu por a sua força de trabalho a disposição da coletividade, executando as tarefas cuja consecução é de prerrogativa do Estado. Literalmente, significa aquele que serve ao público.

Os dados coletados permitem depreender que o ingresso no serviço público por parte dos respondentes está voltado mais à satisfação de interesses particulares, que se consubstanciam na possibilidade de obterem estabilidade social e econômica através da assunção ao cargo, do que vocação profissional voltada aos objetivos públicos nos quais está envolta a promoção da educação, enquanto docentes servidores públicos.

Mesmo que soe repetitivo, interesse particular é incompatível com interesse público. Como Likert (1981) tem afirmado, a relação de trabalho entre o indivíduo e o Estado é marcadamente caracterizada pelo tipo autoritário-coercitivo em que decisões e poder estão centralizados, aos moldes do que se vê nas organizações que adotam o modelo burocrático de gestão. Por sua vez, quanto maior for a formação escolar do indivíduo, mais ténue tenderá ser a sua percepção sobre a linha de autoridade e subordinação a esta. É ténue, também, a linha que separa o certo do errado e, se esta linha for ultrapassada, ao agente deverá ser imputada a sanção pelo cometimento da infração correspondente que deverá ser providenciada e condicionada, em um primeiro momento, a ação imediata do superior hierárquico do faltoso que, em ato contínuo, comunicará a autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar para que se apure a falta cometida, tipificando-a.

Esta ação, a do superior hierárquico, não se trata de uma ação facultativa ou opcional, uma vez que tem ele a obrigação, decorrente de lei, de noticiar a infração da qual tomou conhecimento (art. 116, I, RJUSPU). Caso persista a inércia, esta será vista como

condescendência. A condescendência, no serviço público, é sempre criminosa (art. 320, do Código Penal).

Como crime, a condescendência é um crime de consumação imediata e não admite a tentativa. É condescendente aquele que tem a obrigação e a prerrogativa de responsabilizar o agente faltoso. Também é condescendente aquele que, mesmo não tendo a atribuição de responsabilizar o agente, deixa de comunicar ao superior hierárquica a falta de que tomou conhecimento.

Incumbe ao superior hierárquico as prerrogativas de gerir as atividades sobre as quais o seu cargo tem ingerência. Às vezes, os atos faltosos não se revelam de imediato. Entretanto, o direito a ação punitiva só começou a correr a partir do conhecimento do mesmo. Isso significa que independentemente do tempo transcorrido até o seu conhecimento, não ocorrerá prescrição. O ato faltoso e ilícito é imprescritível. O que poderá ocorrer é a prescrição do direito de punir por parte do Estado, que começou a correr a partir da data em que a autoridade administrativa tomou conhecimento do ato.

A condescendência nunca será culposa. É tipicamente um crime doloso e é um crime funcional, que poderá produzir reflexos como coautoria, prevaricação ou na corrupção passiva. Ou em todos eles.

O que se tem visto, e este comportamento é manifesto, é o descaso que se reflete na inércia do agente público em dar início aos procedimentos punitivos em função de comodismo, corporativismo, relação de amizade, trocas de favores ou até mesmo pela alternância da ocupação dos cargos de comando (típicos da atividade pública) ou pela certeza da impunidade. Talvez a partir destas premissas é que a CGU, através da Portaria n. 2.546/2009, passou a exigir de todos os órgãos que estão sujeitos ao controle interno do Estado, através do Poder Executivo, a prestação de contas anual sobre a movimentação, instauração e finalização de procedimentos administrativos disciplinares levados a efeito no âmbito do órgão que está prestando suas contas, que são obrigatórias. Por imposição da referida Portaria, o relatório anual de gestão incluirá a apreciação dos processos administrativos e as penalidades que deles decorreram que, a critério da CGU, poderão vir a ser auditados, em função de dúvida ou discrepância em cruzamentos de dados.

Todos estes procedimentos deverão ser informados tempestivamente através dos seus lançamentos no Sistema de Gestão de Processos Administrativos Disciplinares, mantido pela CGU.

O atual momento, se consideradas iniciativas como a da CGU que determina a obrigatoriedade de informar-se anualmente a quantidade de procedimentos administrativos disciplinares levados a efeito no âmbito de todas as instituições públicas e os rankings de demissões no serviço público mostrarem que, a cada ano, esse número vem aumentando consideravelmente, seria possível inferir-se que o Estado não mais está interessado em manter, em seus quadros, servidores descompromissados com os interesses públicos. As marcas indeléveis de rigorismo da ação do Estado passam a ficar evidente através do número histórico de demitidos a partir de 2008.

Como estes procedimentos são passíveis de ser auditados, na prática, é possível que a CGU, através da inspeção *in locu* venha a apurar responsabilidades, desvelando ilícitos e comportamentos com eles condescendentes.

O entendimento sobre quem tem o dever de denunciar o ato faltoso vai além do agente público que dele tomou conhecimento, uma vez que a Lei da Transparência Pública – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – que, entre outras inovações, introduz a criação das ouvidorias em todos os órgãos da Administração, possibilitou que terceiros (interessados ou não) viessem a comunicá-lo, através desta via. À bem da verdade, este impulso inicial pode ate mesmo ocorrer anonimamente.

A própria CGU mantém ouvidoria especializada em receber denúncias sobre ações/omissões faltosas dos agentes públicos, encaminhando-as para as vias competentes.

As ouvidorias setorializadas introduzidas pela Lei da Transparência Pública têm por finalidade melhorar a consecução dos serviços públicos, na medida em que passam a atuar como um meio de comunicação entre o cidadão (destinatário do serviço público) e a Administração.

A partir da disseminação do conhecimento deste instrumento meio social, é possível que seus reflexos venham a ser sentidos no meio organizacional, contribuindo para a modificação da cultura vigente, na medida em atinge a percepção vigente da impunidade. Afinal, agora também o cidadão (prejudicado ou não) pode vir a dar ciência das irregularidades das quais tomou conhecimento e que pode se consubstanciar no exercício doloso, negligente, imperito ou imprudente do agente. As ouvidorias, neste caso, servem como canal para o recebimento de denúncias sobre infrações disciplinares, atos de corrupção ou de improbidade administrativa.

Sem prejuízo aos deveres e proibições relativos à atividade do agente público, a Lei de Transparência Pública ainda referiu outras ações consideradas ilícitas ao servidor, ensejando a responsabilização do mesmo, no que se refere a sua obrigação de prestar informações. Desta forma, quanto à informação, o servidor será responsabilizado quando:

- recusar-se a dar a informação;
- retardar, deliberadamente, o seu fornecimento;
- fornecê-la intencionalmente de forma incompleta, incorreta ou imprecisa;
- utilizar a informação a qual tem acesso indevidamente;
- subtraí-la, destruí-la, inutilizá-la, desfigurá-la, alterá-la ou ocultá-la;
- agir dolosamente ou com má-fé na análise de solicitação de informações;
- divulgar ou permitir a divulgação de informação sigilosa ou pessoal;
- impor sigilo à informação como forma de beneficiar-se ou a terceiro (ou para ocultar ato ilegal cometida por si ou por terceiro);
- ocultar da revisão da autoridade superior informação para proveito próprio ou de terceiros;

- destruir ou subtrair documentos.

No caso da UNIPAMPA, a ouvidoria passou a funcionar ininterruptamente desde o final do ano de 2012 e, em 2013, produziu seu primeiro relatório e que engloba todo o ano de 2013: foram 1356 atendimentos e, destes, 27 constituíram-se em denúncias quanto a comportamentos faltosos de servidores que foram encaminhados à sindicância e/ou processos administrativos disciplinares (OUVIDORIA, 2013).

4.5 INFRAÇÕES A DEVERES E OBRIGAÇÕES MAIS FREQUENTES NO SERVIÇO PÚBLICO NO CARGO DE DOCENTE

As ações que visam à correção de problemas disciplinares iniciam-se, obviamente, na definição do problema que originou dita ação (JUCIUS; SCHLENDER, 1988). Assim, estas definições deverão considerar os seguintes aspectos:

- a) declaração especificada da infração que está sendo alegada, bem como a regra específica que foi infringida, especificando-se as circunstâncias em que a falta foi cometida e a regra transgredida;
- b) ao determinarem-se as condições nas quais a falta foi cometida, é importante que se detalhem os fatos de forma minuciosa, assegurando-se o direito a ampla defesa;
- c) detalhar os envolvidos e a forma como participaram nos fatos tidos como transgressor;
- d) verificar (e detalhar) precedentes do indivíduo em termos de infrações disciplinares.

A ação disciplinar encontra seu ápice na escolha da penalidade a ser aplicada. A punição deve ser imposta de forma decisiva e desconsiderando aspectos tendentes à dramatização ou enfatizando sentimentos pessoais. Em suma, prima-se pela objetividade e imparcialidade.

Convém lembrar que a toda ação disciplinar geram-se efeitos posteriores e, por conseguinte, produzem efeitos e reflexos no grupo.

A lista a seguir apresenta alguns dos comportamentos considerados faltosos/proibidos ao servidor público e, em especial, daquele que atua como docente. A lista, obviamente, não é exaustiva, assim como um determinado comportamento pode incidir em várias capitulações legais como falta/proibição:

- abandonar, deliberadamente, o serviço/cargo/atividade;
- abster-se de praticar qualquer ato, quando manifestadamente impedido;
- acumular funções públicas;
- agir em contrariedade às normas;
- apropriar-se de bens públicos;
- atrasos reiterados aos horários regulamentares;
- atribuir à terceiro atividade que é sua (atribuir a terceiro elaboração e correção de provas; assumir a classe; fazer-se substituir por aluno em atividades eminentemente suas;
- ausentar-se do ambiente de trabalho sem a devida autorização;
- beneficiar terceiros em detrimento ao público;
- condescendência criminosa;
- conduta incompatível com a moralidade dos serviços públicos (em serviço e fora dele);
- danificar bens públicos (culposa ou dolosamente);

- deixar de comunicar ato faltoso cometido por outrem;
- deixar de cumprir as atividades conforme o planejamento prévio sem justificativa plausível;
- deixar de executar (no todo ou em parte) as atividades inerentes ao seu cargo;
- desacatar ordens;
- desacatar superior;
- descumprimento de horários ajustados e regulamentares;
- designar servidores, sob os quais exerce chefia, para atividades eminentemente particulares;
- esbanjar, deliberadamente, material de expediente;
- exercer a advocacia;
- exercer, desidiosamente, as atividades que fazem parte do seu cargo;
- exercer atividade a que está proibido em função do seu regime de trabalho;
- exercer atividade incompatível com o serviço público;
- exercer atos de comércio;
- exercer suas atividades com desleixo/desídia;
- facilitar para terceiro a obtenção de vantagem pública;
- faltar com a urbanidade;

- favorecer alguém em detrimento de outrem;
- favorecer terceiro para que este obtenha vantagem em atividade pública;
- fornecer senhas pessoais de acesso a informações a terceiros;
- inserir dados manifestadamente falsos nas vias de informações públicas;
- manter parentes sob sua chefia;
- obter qualquer renda em função de exercício de atividade paralela à pública;
- ofender física ou moralmente colegas ou público em geral;
- plágio (em todos os seus sentidos);
- privilegiar-se (ou a terceiros) de informações a que tem acesso ou teve conhecimento em razão do seu cargo;
- promover atos de difamação, injúria ou calúnia contra colegas ou público em geral;
- promover e fomentar movimentos contrários às normas públicas de procedimentos;
- promover manifestos de despreço a colegas;
- receber qualquer vantagem (em troca de benefício) em função do cargo que ocupa;
- recusar atendimento ao público (aos alunos, colegas ou público estranho à universidade);
- recusar-se a exercer atividades que fazem parte do seu cargo;

- retardar, atrasar ou não fornecer serviço que está ao seu encargo, quando solicitado;
- usar veículos públicos para fins particulares;
- utilizar material de expediente para fins particulares;
- utilizar, sem o zelo necessário, os bens públicos;
- utilizar-se de atestados falsos para justificar ausência ao serviço;
- utilizar-se de bem público com manifesta imperícia, imprudência ou negligência;
- utilizar-se de informações que tem conhecimento do cargo ou da função pública para auferir benefício particular.

O elenco de faltas, como se vê, não contempla aquelas com incidência no direito penal que, embora sejam punidas nesta esfera, não impedem que, em função delas, se dê início ao procedimento administrativo. Em outras vezes, a partir da instauração deste, é possível que se encontre indícios de ilícitos criminosos, caso em que a comissão fará o indiciamento, com comunicação ao Ministério Público para os efeitos nesta seara. Isso significa que, o faltoso, será punido duplamente.

Em algumas situações, poderá ocorrer que, por crime cometido no âmbito da sua vida particular e, em face da pena a ele imposta, o servidor se veja, possivelmente, implicado implicância em sua vida funcional, uma vez que as penas impostas poderão variar entre restrição de liberdade e restrição de direitos (ou ambas), incompatíveis com a liberdade para o trabalho e a inassiduidade daí resultante.

À primeira vista, este elenco de possíveis comportamentos faltosos, em um juízo de valor mediano, conteria comportamentos que, certamente, transpassariam o filtro moral e ético da média das pessoas, uma vez que estas estão mais acostumadas a emitir juízos no âmbito das suas vidas privadas. Na esfera pública, entretanto, é necessário que estes julgamentos extrapolem a individualidade, como forma de atingir-se e obter-se o bem

comum. Mesmo que seja repetitivo, é necessário que se considere, mais uma vez, que a questão, aqui, é de relevar-se o interesse público, mesmo que em detrimento aos objetivos particulares.

É claro, como se afirmou, que uma determinada ação disciplinar levada a efeito é capaz de produzir reflexos de varias ordens no meio social. Dado o caráter (inicialmente) pedagógico da aplicação da pena, é possível que os demais indivíduos que assistem (passivamente) o desenrolar da atividade processual administrativa, tendam a não cometer mais tal falta, dado o medo à represália. Entretanto, isso ocorre apenas no pequeno grupo, dado que, não obstante a natureza pública dos atos administrativos, os procedimentos punitivos ganham publicidade quando da divulgação da pena, bem como a quem foi ela imputada (publicada no Diário Oficial da União).

É evidente que a aplicação da repreensão, da pena, pressupõe a utilização de critérios de equidade e, a partir da imparcialidade inerente ao aplicador da pena, o rigor da norma punitiva seja dosado. Através da equidade, adapta-se a norma a um caso específico, da forma mais justa possível, equilibrando-se direito e justiça e afastando a arbitrariedade.

Na sequência deste estudo, e como já explicado nas notas introdutórias, são contempladas as observações e relatórios das práticas introduzidas recentemente no serviço público de Portugal. A pertinência em conhecer a realidade lá vigente é ancorada na necessidade de aprender-se acerca dos novos contornos dados à relação de trabalho e as suas implicações nos demais campos do conhecimento envolvidos na prática dos serviços públicos.

Para que este objetivo fosse concretizado, a Universidade do Porto foi a instituição receptora no país luso.

O texto, a seguir, é produto das observações *in locu*, da análise dos diversos documentos envolvidos e das entrevistas efetuadas.

4.6 O ATUAL CENÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO EM PORTUGAL

O mundo do trabalho tem sofrido, incontestavelmente, com as persistentes crises contemporâneas e que, de certa forma, vêm pondo a prova o modelo tradicional das relações de trabalho até então estabelecidas.

O modelo vigente vem, aos poucos, cedendo lugar a outros, mais flexíveis e a legislação, como um todo, tem autorizado a inserção de regras tendentes a certa flexibilização e, até mesmo, desregulamentação das regras até então tidas como imperativas, possibilitando-se, com isso, certo alargamento na liberdade de estipulação de regras que norteiam as relações de trabalho. Na verdade, o que acontece é que o atual contexto tem se mostrado favorável a introdução de possíveis mecanismos de adaptação conjuntural, em face às novas tendências e o novo contorno do panorama do ambiente social e econômico.

A Europa, como um todo, e como não poderia deixar de ser também Portugal, tenta adequar as suas demandas a estas emergentes necessidades.

A concepção portuguesa acerca da Administração Pública envolve a ideia da necessidade de gerir um conjunto de bens e de pessoas para a realização de fins sociais e de natureza heterônoma. Para tanto, considera-se que é preciso uma estrutura, uma organização e um quadro institucional para que se possa atingir aos objetivos propostos pelo Estado e que, em última análise, justificam a sua própria existência. Aos definir estes propósitos como sendo a satisfação dos interesses objetivos e subjetivos de uma coletividade, de pessoas indistintas, a Administração delimita seu âmbito de atuação, na medida em que exclui eventuais interesses particulares ou individuais.

É incontestável, seguindo a tendência mundial de reformularem-se os novos cenários de trabalho, a importância e a necessidade de experimentarem-se novos modelos de gestão de pessoas no serviço público (em crise desde o final dos anos 80 na Europa, principalmente em razão do endividamento externo dos países), até como forma de dar-se satisfação ao resto da sociedade, aos demais cidadãos, do porquê o funcionário público deve ter um regime de trabalho diferente daquele que ele experimenta no âmbito privado das relações de trabalho.

Nesta linha de raciocínio, o que se tem assistido (principalmente na Europa) é um retrocesso da dimensão social do Estado, entregando-se certas providências que, de início, eram dele privativas, aos particulares (DIAS, 2000). A ideia central que dá a formatação ao próprio Direito Administrativo, continua a mesma: acima de tudo, prevalece o interesse público e é necessário que se protejam os interesses legalmente constituídos da sociedade, como um todo. Prevalece, no contexto hodierno, a necessidade de eficiência e eficácia dos serviços prestados e reclama-se pela transparência e pela participação popular. As novas tendências clamam pelo uso de normas privadas nas relações da Administração e de mecanismos mais eficientes na solução das controvérsias havidas não só no seu âmbito, como também com os particulares.

De qualquer forma, mesmo que as tendências atuais sejam essas, à Administração sempre será resguardado princípio da hierarquia, no sentido que é a ela que incumbe o poder típico e característico das estruturas burocráticas e que se consubstancia na supremacia de fazer valer a sua vontade, uma vez que é dela que emanam os comandos que vinculam não apenas os órgãos subordinados, como as pessoas que ocupam os cargos nesta estrutura.

A propósito, é preciso que se entenda a fonte deste poder: o poder é derivado (do próprio Estado), ou seja, decorre da própria Constituição, e está baseado nas normas constitucionais, aquelas que, hierarquicamente, estão acima de quaisquer outras leis, não carecendo, também, de qualquer outra autorização, uma vez que foi institucionalmente concedido.

É daí, por conseguinte, que decorre o poder conferido ao superior hierárquico de subordinar os trabalhadores, vinculando-os aos comandos emanados. A este poder de comando corresponde a um dever de obediência, de subordinação, daqueles que lhe são subalternos. E não se diga que ao superior hierárquico incumbe apenas o poder hierárquico e de subordinação: a ele também incumbe as prerrogativas concernentes ao poder de supervisão, do poder de inspeção, do poder disciplinar (punindo sempre o trabalhador quando este vier a cometer falta), o poder de decidir recursos e, finalmente, o poder de decidir eventuais conflitos de competência.

Tecidas estas considerações e independente da vertente sob a qual se analise a atual situação de Portugal, é inegável que a crise que assola grande parte do território da União Europeia fez seus efeitos, também, entre os lusitanos. Há quem afirme que os efeitos da crise só poderão ser contornados se houver uma redução drástica nas despesas públicas como forma de honrar o compromisso que esse país assumiu no âmbito internacional em termos financeiros (PIRES, 2013; JORGE, 2011; MOURA, ARRIMAR, 2010).

Uma das formas encontradas pelo governo português para atacar a crise eminente, foi a extinção dos vínculos de emprego com os servidores da Administração Pública e, para tanto, elaborou um intrincado sistema de normas jurídicas para dar legitimidade a este processo. Já em 2008, a Lei n. 12-A, de 27 de fevereiro daquele ano, pôs em vigor o Regime e Regulamento do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP, a Lei n. 59, de 11 de setembro de 2008) e, na sequência, o novo Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas – EDTFP (Lei n. 58, de 9 de Setembro de 2008).

Coincidentemente, o período mais recente da história do funcionalismo português encontra, a partir de 2008, um decréscimo bastante significativo no ritmo de crescimento de pessoal na Administração Pública e que é marcadamente influenciado pela necessidade de conterem-se as despesas com pessoal (BATISTA, 2003), justificando-se apenas os que têm por fim às funções sociais, como é o caso da educação, da saúde e da segurança nacional (que, no caso de Portugal, é responsável por cerca de 70% dos empregos públicos).

A legislação portuguesa estabelece os meios de recrutamento e seleção das pessoas que ingressarão no serviço público, da mesma forma como define a relação que se estabelece entre o servidor e o Estado. Os temas são tratados em diferentes diplomas legais que, no caso do Brasil, foram condensados no RJUSPU.

O serviço público é aquele que diz respeito à Administração Pública, a operacionalização das atividades que lhes são pertinentes. É interessante observar-se que, por força de lei, o conhecimento de direitos e deveres do servidor constará de prova específica para o ingresso nesta modalidade de serviço. Ainda, o candidato passará por

exame psicológico, que tem caráter eliminatório, assim como o exame médico. No processo seletivo, é incluída uma entrevista profissional, que apurará as aptidões profissionais do candidato, assim como sua disposição em atender aos interesses públicos em detrimento a quaisquer expectativas de nível pessoal (MOURA; ARRIMAR, 2010). Não satisfeitas estas condições, o eventual candidato será excluído do processo seletivo (decisão da qual caberá recurso).

Até então, no caso português, a relação jurídica de emprego entre o indivíduo e a Administração Pública era formalizada através da nomeação e no contrato de trabalho que se estabelecia entre ambos. A nomeação pode ser entendida como sendo o ato através do qual o Estado preenche um lugar no quadro de pessoa, como forma de assegurar o exercício de suas próprias funções e que se reveste de caráter de permanência. Esta nomeação só se tornará definitiva depois de transcorridos um ano da posse e esta era precedida por um ato solene que inclui um compromisso de honra onde a pessoa afirmava que cumprirá com lealdade as funções que lhe são confiadas (art. 9, Dec.-Lei n. 498/88). As novas regras em vigor não alteraram o panorama até então vigente, uma vez que os antigos agentes públicos e os atuais trabalhadores nomeados são ambos titulares de uma relação de trabalho vigente por prazo indeterminado.

A anterior legislação inseria o servidor no exercício de seu cargo através da nomeação, onde, de forma profissionalizada e permanente, ocuparia lugar no quadro de pessoal regular. As novas constatações, entretanto, passaram a ser condicionadas a necessidade do quadro de pessoas e obedecer a um critério de uma entrada para cada duas aposentadorias, demissões ou exoneração. A exceção a esta regra encontra respaldo na necessidade de parecer técnico que justifique a contratação (Lei n. 3-B, de 28 de Abril de 2010). O que se tinha até então, ao contrário do Brasil onde aquele que serve a Administração é designado pelo termo servidor, em Portugal a pessoa que a esta servia era designada como agente administrativo (art. 14), uma vez que passaria a exercer suas atividades em prol do Estado, em uma relação que se estenderia indeterminadamente no tempo (DIAS, 2000).

A nova legislação não mais faz menção aos termos função pública ou funcionário público. O que se notou foi uma crescente incorporação dos preceitos tidos até então pela iniciativa privada nas relações de trabalho estabelecidas pelo Estado e o particular.

Tais expressões são substituídas pela nomenclatura ‘trabalhadores nomeados definitivamente’ e seus titulares são, agora, regulados por um contrato de trabalho em funções públicas (PIRES, 2013; BATALHA *et al.*, 2013; FONSECA, 2011).

Passou a prever, igualmente, que os contratos vigentes nos órgãos da Administração Pública, denominados de contrato a termo resolutivo certo, como a própria denominação indica, tem seu termo condicionado ao termo, que não será superior a cinco anos, contadas as renovações. A partir daí, caso a relação continue, o contrato vigerá por prazo indeterminado, uma vez que se presume que o empregador público necessita da ocupação do posto de trabalho permanentemente. Mas isso não significa que o ocupante do cargo é que nele permanecerá, uma vez que, nesse caso, o agente público, conforme o que dispõe o art. 14 do RCTFP, deverá providenciar os procedimentos concursais de recrutamento para o provimento da vaga. Convém que se ressalte que, mesmo os trabalhadores contratados a termo, passam pelos procedimentos de recrutamento estabelecidos no instrumento editalício.

No entanto, o legislador definiu as regras para a transição entre o regime até então vigente e o atual (art. 12). Para os ingressantes a partir da data de entrada em vigor, os dispositivos desta lei serão aplicados e a forma de contratação dar-se-á aos moldes do nela estatuído. Conforme se verifica, o novo instrumento se assemelha, em muito, as regras vigentes para a regulação do trabalho privado, uma vez que, a estes, poderão ser aplicadas também aquelas regras provenientes das convenções e negociações coletivas de trabalho, privilegiando, como decorrência do Princípio do Tratamento mais Favorável, o trabalhador com quaisquer regras que lhe se forem mais favoráveis, independentemente do previsto no RCTFP.

O legislador deixa claro, ainda, que a vontade, para a elaboração do instrumento contratual que firmará a relação de emprego, pode ser objeto de contratação por adesão, ou seja, a cláusulas pré-definidas, o que implica no conhecimento, por parte do trabalhador, da referida RCTFP e dos regulamentos internos do órgão ou serviço. Fica evidente, portanto, a preocupação do normatizador luso com a demonstração da existência de um contrato – celebrado por escrito – entre a Administração e o agente administrativo, igualando-se, de forma geral, as práticas adotadas na iniciativa privada e regida, no caso do Brasil, pela Consolidação das Leis do Trabalho. O legislador fez

questão de fazer constar entre as causas da cessação do contrato motivos óbvios como a morte do agente, o pedido de demissão, por aposentadoria e, também, pela aplicação de pena disciplinar expulsiva.

O contrato, aos moldes do regulado pelo Código de Trabalho, é o instrumento formal que revela a existência de uma relação de emprego que as partes efetivamente consentiram em formar, manifestando suas vontades conduzidas a certo e determinado efeito, onde uma das partes despenderá seu trabalho e, a outra, como contraprestação, fica obrigada a uma remuneração.

Entretanto, o contrato não se encerra apenas nesta reciprocidade, porquanto, nele, está embutido um conteúdo bem mais complexo, onde se inter-relacionam um complexo sistema de direitos e deveres recíprocos e que, ao mesmo tempo, regem e atuam sobre esta relação. Este sistema comporá a lei entre as partes e a ele também se amalgamam aquelas regras provenientes das convenções coletivas e dos regulamentos dos órgãos a que pertence o trabalhador.

Como tem afirmado Xavier (2005), o contrato de trabalho ainda reflete uma perspectiva institucionalista, na medida em que é esperado do empregador que este insira o trabalhador na empresa e que este não fique apenas obrigado à prestação do seu trabalho em função da retribuição, mas que também preste uma colaboração, de natureza permanente e duradoura, à empresa, relacionando-se solidariamente não só com os seus colegas de trabalho, como também com a empresa empregadora.

Com o advento da nova legislação, passou ela a ser utilizada a todo e qualquer trabalhador que despense seu trabalho em favor do Estado português, independente do tipo de vínculo até então havido. A função pública, nesta nova concepção, passa a ser entendido como a relação que vincula o indivíduo a um órgão público empregador. A nova lei deixa bem claro que, ressalvadas as necessárias adaptações, seu âmbito de aplicação atinge a todos os funcionários públicos que, na data da entrada em vigor da mesma, possuíam esta qualidade.

Tal possibilidade já era antes conhecida, uma vez que ao Estado sempre coube a possibilidade de, querendo, celebrar contratos de trabalho eminentemente privados e,

portanto, com forte interpenetração dos ditames de natureza privada nesta modalidade de contratação. Para que sejam atendidas as necessidades de ordem permanente da Administração Pública, a relação de emprego pode estar sujeita, então, ao regime geral e comum de trabalho vigente a todos os trabalhadores.

Tal qual o que se sucede na iniciativa privada (com os contratos de experiência), fixou-se o prazo máximo de cinco anos, a título de período que poderia ser considerado como experimental (o que, em tese, não difere do período exigido pela legislação anterior). O período trabalhado será avaliado por uma comissão, que estará incumbida de proceder ao levantamento das reais aptidões para as funções em que foi investido o contratado. A atuação da comissão de avaliação é discricionária e ela mesma determinará quais os pesos serão atribuídos aos critérios avaliativos, dos quais será dado conhecimento ao avaliado. Caso o avaliado seja considerado inapto, não fará jus a qualquer tipo de indenização. O entendimento tem sido que, aprovado pela comissão, decorre que nomeado estará o trabalhador por prazo indeterminado, desde que por ele aceito. Após, é publicada a nomeação.

Convém ressaltar que os contratos por prazo indeterminado são a regra quando se trata de trabalhador que ocupa cargo efetivo e previsto no respectivo quadro de pessoal (o que é, a toda evidencia, um contraponto aos contratos a termo).

A extinção do contrato de trabalho em que pese o fato de muito se assemelhar as causas existentes na legislação privada de trabalho, dele difere porquanto exclui o despedimento coletivo. É possível, em caso de interesse da Administração, que o trabalhador seja remetido ao quadro de mobilidade, ficando, assim, disponível para ser aproveitado em outra função (o que poderá ocorrer, também, em caso de extinção do cargo).

O atual EDTFP ratifica, em parte, o contido no anterior Decreto-Lei n. 24, de 16 de janeiro de 1984 (que tinha como finalidade estabelecida em preâmbulo, de combater à corrupção e estabelecer a moralidade nos serviços públicos). É inegável a inspiração do EDTFP na legislação privada do trabalho, caminho, aliás, que o Estado português tem buscado.

O EDTFP é aplicável a toda e qualquer relação jurídica estabelecida no âmbito da Administração e o particular, quando este figura como trabalhador na relação contratual. Os contratados, por força legal, são aqueles com os quais foi constituída em relação de trabalho subordinada, de natureza administrativa. As normas são aplicáveis a todos que se encontram nesta situação e se refere às infrações aos deveres legais funcionais, a sua violação e a aplicação da sanção correspondente.

4.6.1 Os Deveres e as Obrigações do Trabalhador

O EDTFP estabeleceu que ao agente compete:

- o **dever de prossecução do interesse público**: que consiste na primazia do interesse público, na sua defesa, ao respeito aos preceitos contidos na Constituição portuguesa, a todas normas, aos direitos e interesses legalmente protegidos da sociedade,
- o **dever de isenção**: assim entendido o fato de que não deverá ele auferir vantagens diretas ou indiretas, pecuniárias ou não, da função que exerce. Para isso, deverá exercer suas atribuições com independência diante dos demais, não cedendo a eventuais pressões que vier a sofrer dos particulares. Sobremaneira, deve atender ao princípio da igualdade entre as pessoas,
- o **dever de imparcialidade**: decorrente da necessidade de exercer suas atividades com a devida imparcialidade quando vier a ser confrontado, sem discriminação, zelando pelo respeito e pela igualdade de todas as pessoas,
- o **dever de informação**: necessidade que tem o trabalhador de prestar as informações que lhe forem exigidas, ressalvando-se apenas que não podem ser divulgadas em função do caráter sigiloso que as reveste,
- o **dever de zelo**: no exercício de suas funções, o agente deverá conhecer todas as normas pertinentes, bem como as instruções emanadas dos superiores hierárquicos. Fica obrigado a aperfeiçoar constantemente seus conhecimentos e métodos de trabalho, como forma de assegurar a eficácia da sua função;

- o **dever de obediência**: o agente acatará e cumprirá ordens dos seus superiores e que estão relacionadas com o seu serviço e revestidas de formalidades legais;
- o **dever de lealdade**: o agente desempenhará suas atividades mediante subordinação aos objetivos do serviço que desenvolve e sempre em consonância com os públicos da atividade;
- o **dever de correção**: ao agente incumbe tratar com respeito não só os seus colegas, mas também aos usuários do serviço público,
- o **dever de assiduidade**: está relacionado com o comparecimento do agente, de forma regular e contínua, ao serviço;
- o **dever de pontualidade**: ao trabalhador incumbe comparecer ao serviço dentro do horário que lhe foi previamente designado.

Como se verá adiante, embora o novo regramento tenha preferido retirar do elenco dos deveres (DIAS, 2000), o dever de sigilo, este resta implícito, e por muitas vezes, explícito, no novo ordenamento, uma vez que, ao trabalhador, sempre incumbirá o dever de guardar segredo profissional com relação aos fatos que vier a ter conhecimento em razão do exercício das atividades que desempenha com exceção daquelas que se destinam ao domínio público.

O novo diploma é incisivo na questão da disciplina, uma vez que textualmente dispõe sobre a necessidade de todos os trabalhadores manterem-se nesta condição e com relação ao seu superior hierárquico, não excluindo, também, aqueles que exerçam cargos de direção (JORGE, 2011).

O poder disciplinar é exigido desde o início da contratação, muito embora a regra seja repetitiva ao afirmar que este também está evidenciado na posse e desde o início legal das atividades que vierem a ser levada a efeito pelo trabalhador, salientando que, mesmo que venha a cessar a relação estabelecida entre este e o Estado, este virá a ser punido por quaisquer infrações cometidas durante o exercício da função.

4.6.2 As Penas impostas ao Trabalhador

Em relação às infrações que vierem a ser cometidas pelo trabalhador, eventual crime por este cometido e que seja de competência do direito penal (e, por conseguinte, da justiça comum), a simples denúncia pelo cometido do fato tipificado como crime servirá para instauração da ação disciplinar no âmbito administrativo.

O trabalhador que cometer infrações ao Estatuto sofrerá as seguintes penas:

- multa;
- suspensão,
- demissão;
- despedimento por fato a ele imputável.

A aplicação das penas varia em conformidade com a natureza da falta cometida. Assim, a repreensão escrita é uma forma de reparação da irregularidade praticada. Em todas as modalidades de penalização estas serão registradas nos respectivos cadastros individuais do trabalhador. A pena de multa será fixada em quantia certa e não excederá o valor que corresponda a seis remunerações-base do trabalhador para cada infração cometida, até o limite máximo de noventa dias por ano. A pena de suspensão variará entre 20 e 90 dias para cada infração, até um máximo de 240 dias. A demissão afastará de forma definitiva o trabalhador do órgão a que prestava seus serviços, fazendo com que cesse a relação até então estabelecida. Também nesta esteira é o efeito do despedimento por fato imputável ao trabalhador.

A competência para a aplicação da penalidade é sempre do agente máximo do órgão ao qual pertence o trabalhador. Os casos em que as penalidades são aplicadas são, a seguir, elencados.

4.6.2.1 Repreensão escrita

- em casos considerados como infrações leves praticadas em serviço.

4.6.2.2 Multa

É aplicável sempre que o trabalhador demonstrar que agiu com negligência ou, então, com má interpretação dos deveres que a ele competia, assim entendidos:

- quando não observar os procedimentos que dele eram esperados;
- quando cometer erros, mas que os resultados destes não se revertam em prejuízo relevante ao serviço;
- em caso de desobediência às ordens do superior hierárquico, mas que, desta desobediência, não resulte consequência relevante;
- não ser correto, em seu comportamento e atos, com relação ao superior, colega ou para o público em geral;
- por agir em desconhecimento da disposição legal pertinente;
- por agir contrariamente à ordem superior;
- por demonstrar falta de zelo pelo serviço;
- quando, por força de determinação legal, deixarem de comunicar ao superior hierárquico, as decisões e atos pertinentes aos contratos com a Administração Pública, quando, de qualquer forma, poderem vir a beneficiar ou exercer influência na concessão de algum benefício para si ou para terceiro.

4.6.2.3 Suspensão

Será aplicada nos casos em que o trabalhador atuar com manifesta e grave negligência ou, ainda, demonstrar grave desinteresse pelos deveres aos quais deveria observar ou, ainda, quando do seu comportamento, resultar grave atentado à dignidade e ao prestígio da função desenvolvida. Os casos são os seguintes:

- fornecer, ao superior hierárquico, informação errada;
- comparecer ao serviço embriagado ou sob efeito de entorpecentes ou drogas equiparadas;
- exercer acumulação de funções, sem autorização (ou se autorização foi concedida com base em elementos falsos);
- desconhecimento de normas que resulte em prejuízo ao serviço ou ao público;
- dispensar tratamento prioritário a uma determinada instituição;
- omitir informação quando solicitado;
- revelar fato ou documento, quando deveria guardar sigilo, sobre fatos relacionados com procedimentos administrativos;
- desobedecer (perante o público e escandalosamente) à ordem superior;
- justificar falsamente falta ao serviço;
- alterar (fraudar) avaliação de desempenho ou induzir a erro o avaliador;
- agredir, injuriar, desrespeitar (de forma grave) superior hierárquico, colega, subordinado, ou terceiro, fora de serviço, mas por motivos e em relação ao exercício das suas funções;
- receber quaisquer recursos sem que preste conta, no prazo legal, do recebimento;
- violar (com culpa ou com dolo) o dever de imparcialidade que é esperado no exercício da função pública;
- usar, ou permitir que outrem use, bem que pertença a Administração Pública para fim diverso daquele previsto;

- prestar serviço a terceiros, em regime de trabalho subordinado ou autônomo, sem que haja decisão acerca disso, do supervisor hierárquico;
- beneficiar (direta ou indiretamente) terceiros que venham auferir vantagem do ato praticado, em atos e contratos que estejam sob sua influência.

4.6.2.4 Demissão e Despedimento por fato que possa ser imputado ao trabalhador

Estas penas (que são equivalentes) dizem respeito aos casos em que a manutenção da relação jurídica contratual reste inviabilizada pela infração praticada, nos seguintes casos:

- agredir, injuriar ou desrespeitar, de forma grave, superior hierárquico, colega, subordinado ou terceiro, quando estiver em serviço ou nos locais onde estes são prestados;
- insubordinar-se gravemente;
- indisciplina manifesta;
- incitar a insubordinação ou a indisciplina;
- ofender aos princípios do Estado português ou suas Instituições;
- reincidir no exercício de função acumulada, sem autorização;
- reincidir em justificativa falsa ao trabalho;
- reincidir em fraude ou alteração nos procedimentos avaliativos de desempenho;
- praticar (ou tentar praticar) atos que atentem ao Estado em matéria de relações internacionais;
- faltar, dentro do ano civil, cinco vezes seguidas ou 10 interpoladas, sem justificativa;

- divulgar, quando protegidas por sigilo, informações;
- solicitar (direta ou indiretamente) qualquer vantagem em função da atividade que exerce, mesmo que seja para retardar ou adiantar determinado serviço ou procedimento;
- participar, com interesse próprio ou de terceiro, de quaisquer contratações públicas;
- beneficiar-se ou beneficiar terceiro, não promovendo as ações necessárias que o caso exige ou, ainda, destruir, alterar ou extraviar documento, em quaisquer casos que ao trabalhador incumbe a administração, fiscalização, defesa ou realização;
- autorizar qualquer atividade remunerada que seja vedada ao trabalhador;
- exercer qualquer atividade proibida.

4.6.2.5 Demissão

Será demitido do serviço público aquele que:

- violar segredo profissional e que dele toou conhecimento em razão do seu cargo (ou não) e que resultar prejuízo à Administração ou à terceiro;
- em função do cargo que ocupa, aceitar, solicitar (direta ou indiretamente) qualquer tipo de vantagem;
- negociar ou coparticipar de oferta de serviço público;
- desviar dinheiro público;
- contatar por si, ou por terceira pessoa, serviços com a Administração Pública;

- obter interesse econômico para si ou para outrem, mediante a não promoção dos procedimentos adequados;
- lesar (destruir, adulterar, extraviar) documento ou bem público que, em razão de sua função, deveria administrar, fiscalizar, defender ou realizar.

Se não bastasse a pormenorização dos casos passíveis de ser penalizados, o legislador português ainda tratou de estabelecer condições que poderão atenuar, agravar e dirimir a penalização a ser imputada. Os casos são os seguintes:

4.6.3 Circunstâncias atenuantes especiais

Nesse caso, a circunstância diminuirá substancialmente e a pena poderá ser atenuada (permitindo-se a aplicação de pena hierarquicamente inferior):

- 10 anos de serviço exemplar (compreendido o comportamento e o zelo nas suas atribuições);
- confissão espontânea da infração;
- prestação de serviços relevantes ao povo português;
- méritos advindos da sua atuação na defesa da democracia e da liberdade;
- ter sido provocado;
- nos casos em que não fosse devida a obediência, ter acatado de forma bem intencionada, a ordem do superior.

4.6.4 Circunstâncias agravantes especiais

- Vontade determinada (pela conduta reiterada) de produzir o resultado prejudicial ao serviço ou ao interesse público, independente deste resultado vir a ser produzir ou não;

- efetiva produção de resultados prejudiciais ao serviço ou ao interesse público, em caso em que o agente podia prever essa consequência como efeito de seu comportamento;
- a premeditação (pelo menos com 24 horas de antecedência);
- a associação com outros indivíduos para a prática da infração;
- cometer falta em período de cumprimento de pena disciplinar (ou mesmo no decorrer de período de suspensão da pena);
- a reincidência;
- acúmulo de infrações.

4.6.5 Outras considerações

A legislação vigente incluiu entre as causas de extinção do contrato de trabalho a incapacidade física superveniente do trabalhador, seja física ou mental.

Assim como as previsões constantes na legislação brasileira, o trabalhador que for demitido não voltará ao serviço público, notadamente se aquele (ou aqueles) caso pelo quais foi demitido é condição necessária para o desenvolvimento de qualquer atribuição pública.

É oportuno considerar-se que, agora, a aplicação da sanção expulsiva do trabalhador, equivalente a demissão, passou a restringir-se apenas ao despedimento em função de fato a ele imputável. O instituto da demissão é, portanto, exclusivo daqueles trabalhadores nomeados regularmente.

A legislação introduziu, como novidade, motivos objetivos para a demissão do trabalhador e que são de iniciativa do próprio Estado: isso ocorreria em caso de manifesta inadaptação do trabalhador para o desempenho previsto no seu cargo ou, ainda, na extinção do cargo, por motivação econômica, estrutural ou de mercado

(RAMALHO; BRITO, 2011). O entendimento do tribunal lusitano veio a ratificar tais premissas, desde que sejam solidamente fundamentados e permitam ao trabalhador uma defesa justa, de forma a coibir o despedimento imotivado, assegurando sempre, em qualquer situação, o direito de ampla defesa em quaisquer casos de demissão.

A despedida por inadaptação do trabalhador, inovação trazida pela nova lei, não pode ser confundida com inaptidão, que é uma causa superveniente à contratação, fazendo com que o trabalhador não mais consegue dar azo às novas exigências. Em outras palavras, a inadaptação consiste na incapacidade do trabalhador em responder às novas exigências do cargo (RAMALHO; BRITO, 2011).

Aliada a toda esta nova sistemática que, à evidência, compara o agora trabalhador público ao empregado regido pelas normas privadas das relações comuns de emprego, a Lei n. 10 de 22 de março de 2004, alterada pela Lei n. 66-B, de 28 de Dezembro de 2007, pelo Decreto Regulamentar n. 18, de 04 de Setembro de 2009 e, finalmente, pela Lei n. 66-B/2012, instituiu-se o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), como os propósitos de contribuir não só pela melhoria do desempenho e a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, como também para tornar coerentes as ações de todos os envolvidos, promovendo a motivação profissional e o desenvolvimento de competências. A normatização é rígida e impõe austeridade para a disciplina nos tempos atuais de marcada crise e necessidade de ajustarem-se orçamentos, como forma de garantir a satisfação dos credores internacionais. O que se espera, de efetivo, é a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e o processo avaliativo é um dos mecanismos para que se alcance este resultado.

A avaliação sistemática, como afirma Bilhim (2009), não é necessariamente um fim em si mesmo, uma vez que representa uma forma para que o trabalhador possa, progressivamente, adquirir maiores competências e qualificações e que resultarão, certamente, na maior satisfação dos próprios trabalhadores e dos destinatários dos seus serviços. Para tanto, afirma o mesmo autor, que o sistema de avaliação deve ser suficientemente flexível, como forma de adaptarem-se às mais diversas situações e é por isso mesmo que se faz necessária a detalhamento dos procedimentos de forma prévia e regrada, agregando às novas contingências na medida em que elas vão surgindo.

Marcado pela intenção de tornar-se uma ferramenta de gestão dos recursos humanos públicos, o Sistema visa ao incremento do desempenho e da qualidade de serviços, não apenas do trabalhador, como também dos dirigentes, contribuindo para a construção de uma cultura de responsabilização, qualificação e formação permanente (BATALHA *et al.* 2013).

Em outra perspectiva, o SIADAP possui forte foco na responsabilidade que se espera não apenas dos dirigentes, como também de todos os trabalhadores que despendem seus trabalhos a favor da Administração Pública. Isso significa que, através da responsabilização, ambos estão comprometidos com a fixação dos objetivos dos serviços, na gestão dos seus próprios desempenhos, nas melhorias dos processos de trabalho, assim como, das suas avaliações, participarão os utilizadores dos seus serviços. Como têm afirmado Batalha *et al.*, (2013) o que se espera é a coerência e a integração dos objetivos definidos ao serviço que, em última análise, terão reflexo nas respectivas avaliações de desempenho que vierem a ser levadas a efeito. A avaliação de desempenho é, segundo, Bilhim (2009), o instrumento mais importante e mais eficaz para a gestão dos recursos humanos, na medida em que fornece as informações necessárias ao processo de tomada de decisão entre o atual estado das coisas e o que se espera e é exigido pela organização.

De forma geral, o SIADAP tem como objetivos a avaliação da qualidade dos serviços, a avaliação dos dirigentes, diferenciar o desempenho, potencializar o trabalho em equipe, identificar as necessidades de formação, fomentar a mobilidade, promover a comunicação, fortalecer a liderança, melhoria da gestão pública como um todo, consolidação das práticas avaliativas, identificação das necessidades de formação, promover a motivação, distinguir as pessoas e os serviços, melhorar a arquitetura dos processos, fomentar a informação e a transparência e apoiar o processo de decisão estratégica.

Como parâmetros avaliativos, o SIADAP baseia-se nos objetivos de (1) eficácia, assim entendida na medida em que um determinado serviço atinge seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. É, aqui, medida a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos. Medem a atividade desenvolvida num determinado período de tempo. Os objetivos de (2) eficiência são traduzidos pela relação entre os bens

produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados. Mede-se a produtividade. Os objetivos de (3) qualidade se traduzem no conjunto de propriedades e características dos bens ou dos serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer as necessidades implícitas ou implícitas dos que deles se utilizam. A fixação dos objetivos pressupõe clareza, uma vez que devem ser perfeitamente entendidos por todos, precisos, pois não devem comportar interpretações diversas, pertinentes, uma vez que devem ser úteis a concretização da missão e dos objetivos estratégicos, mensuráveis, pois precisam ser medidos, viáveis, uma vez que deverão ser exequíveis e, por fim, devem ser passíveis de ser comparados.

A avaliação é bienal (era, até 2008, anual) e será respeitado o período mínimo de seis meses entre uma e outra avaliação. O avaliador será o superior hierárquico, desde que possua, ao menos, seis meses de contato funcional com o avaliado (impedimento desde será suprido pelo superior hierárquico imediato. Os impedimentos são fixados no próprio SIADAP). Ao avaliado, sempre terá direito a avaliação e serão assegurados que, ao seu alcance, estejam os meios e as condições necessárias ao desempenho das suas atividades.

Competência, no âmbito da legislação em comento, é entendida como o conjunto de conhecimentos, capacidades de ação e comportamentos que se fazem necessários para o desempenho eficiente e eficaz ao exercício das funções por parte do dirigente e do trabalhador. Já quanto aos resultados, estes se referem ao cumprimento dos objetivos que foram previamente definidos. Estes resultados relacionam-se com a eficácia com que os produtos ou os serviços foram produzidos, com a qualidade do trabalho despendido (e com reflexos na satisfação dos destinatários), na eficiência do trabalho (o que pode ser verificado através da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos, bem como na diminuição de custos) e, finalmente, no aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador. Os objetivos da avaliação constituem-se em parâmetros avaliativos e que se traduz em resultados que se pretendem alcançar no tempo. Em regra, são quantificáveis.

As competências são previamente escolhidas e resultam de acordo entre o avaliador e o avaliado. De qualquer forma, elas estarão asseguradas, uma vez que, no caso de inexistência de acordo entre estes, prevalecerão àquelas estipuladas pelo superior

hierárquico e, em qualquer hipótese, cinco competências deverão ser fixadas, escolhidas entre àquelas previamente definidas em portaria administrativa. Estas competências, então, não são aleatórias, uma vez que são definidas e listadas para perfis específicos, decorrentes da análise e qualificação das funções correspondentes à respectiva carreira, areal funcional ou posto de trabalho, conforme é disposto no próprio SIADAP.

Este sistema de avaliação podem se revelar gravoso ao trabalhador e necessita de uma contratualização prévia entre avaliador e avaliado, como forma de fixar os parâmetros, objetivos e competências a serem demonstrados já no início do processo avaliativo. De qualquer forma, não resultando em acordo, os critérios serão decididos pelo superior hierárquico do avaliado. O laudo avaliativo será sempre dado a conhecer pelo interessado, que dele poderá recorrer, caso deseje, da mesma forma que à Administração também é dada esta prerrogativa. O avaliado que for considerado inadequado às funções poderá vir a sofrer graves consequências, como é o caso da não nomeação no prazo estipulado ou, ainda, ser considerado inapto ao serviço público (caso em que, duas avaliações consecutivas que revelem a qualidade de inapto, resultarão na demissão). Neste caso, a demissão resultante encontra fundamento em fato imputável ao trabalhador, uma vez que este inviabilizou a manutenção da relação funcional (sendo ele nomeado ou não), por ter reiteradamente cometido violação do dever de zelo (haja vista que o processo avaliativo, em duas aferições consecutivas, teve resultado negativo).

É necessário que se esclareça que os efeitos da avaliação não se resumem apenas nos aspectos prejudiciais, uma vez que é a partir dos resultados desta avaliação que será possível, também, identificar as potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador passíveis de virem a ser desenvolvidas, diagnosticando-se eventuais necessidades de formação e melhoria. Também é através dos resultados que se pode cogitar na alteração de posicionamentos remuneratórios na carreira e eventuais prêmios de desempenho.

Feitas todas estas considerações sobre as reformulações do serviço público em Portugal, esquematicamente o novo modelo pode ser sintetizado da forma configurada a seguir.

Ilustração 5: A relação de trabalho no serviço público em Portugal

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

4.6.4 A Universidade do Porto e as particularidades em termos de contratação docente

A Universidade do Porto é uma das universidades mais importantes de Portugal. Sua posição, no ranking local, é controvertida, uma vez que para muitos, ela é a maior do país e a mais importante. Para outros, é a segunda, ficando atrás apenas da Universidade de Lisboa. Em que pese tais posições, a relevância da Universidade do Porto em âmbito mundial é incontestável, dada a sua vasta atuação científica em vários campos do conhecimento. Foi criada no ano de 1911 e, desde então, goza de autonomia econômica e científica. É, entretanto, a maior em número de estudantes (32000, aproximadamente), de faculdades e de cursos e está entre o ranking das melhores universidades do mundo e entre as cem melhores da Europa. Localizada na cidade do Porto, possui três polos universitários, que acolhem as 14 faculdades e 636 cursos (graduação, pós-graduação e de formação contínua), com 2382 docentes e convênios com as universidades mais importantes do mundo.

Contemporânea à implantação da República de Portugal, a Universidade do Porto possui na Escola de Náutica seu antecedente mais remoto (1796) que, além de marcar o início do ensino público no Porto, era destinada à construção de fragatas de guerra. Passou, assim, a ser a formadora dos quadros de mão-de-obra portuária, qualificando o pessoal que despendia seus serviços nas áreas naval, comercial, industrial e das artes. Logo após, em 1825, surge a Escola Médica e, na sequência, a Escola de Belas Artes, Engenharia, Arquitetura, de Letras, Farmácia, Economia, Desportos, Psicologia, Educação, Arquitetura, Nutrição, Medicina Dentária e Direito.

A cidade onde está situada, Porto, é considerada a porta de entrada pra a Europa por sua posição estratégica e é um polo cosmopolita de atração de alunos, principalmente internacionais, que complementam sua formação em nível superior no território europeu.

A Universidade do Porto, como já se referiu, é uma instituição pública, que se organiza sob a forma de fundação, tendo, no Conselho de Curadores, sua instância máxima e de onde provem toda a regulamentação vigente no âmbito institucional. O Conselho é composto por cinco curadores todos eles nomeados pelo Estado.

Este regime fundacional atende as atuais necessidades de adaptação ao novo contexto social e econômico vigente em Portugal e foi instituído em 2009 (*Diário da República*, 1.^a série — N.º 81 — 27 de Abril de 2009), como forma de adequar-se as exigências da lei n. 62/2007, que criou um novo tipo de instituição no âmbito do ensino público, ou seja, as fundações públicas com regime de direito privado, sob a alegação de que este último tipo de regime é vantajoso no que diz respeito aos modelos de gestão passíveis de ser adotados e implementados e, também, como forma de dar continuidade, sob o ponto de vista jurídico, dos objetivos almejados pela Universidade.

Este tipo de instituição – as fundações públicas de regime privado – é, como o próprio nome já diz, regidas pelo direito privado e, em específico, a gestão patrimonial, financeira e de pessoal, está ao encargo e é gida deste direito, podendo-se, desta forma, criar carreiras próprias ao pessoal decente, paralela a vigente no Estado português. Ao mesmo tempo, a Universidade é apoiada, financeiramente e em termos de investimento, pelo Estado.

A adoção deste modelo organizacional permite a Universidade a autonomia necessária a sua gestão, mas, ao mesmo tempo, atrela-se as exigências burocráticas da Administração Pública, uma vez que é compelida a observar as regras pertinentes ao seu funcionamento e que emanam do Poder Público. Especificamente, no que diz respeito à contratação de seu pessoal, vige, como orientação geral, os preceitos oriundos das Leis n. 59/2008 e 12-A/2008, adaptado, através de regulamentos internos da Universidade, às exigências específicas. De maneira geral, todos os professores admitidos ao quadro funcional, o são através de concurso público.

Nos últimos cinco anos (o que corresponde ao período em que se poderá revisar a adoção do regime fundacional adotado e previsto no ato de 27 de abril de 2009), todas as 275 admissões se deram sob a forma de contrato por prazo determinado, passíveis de serem renovados até que, mediante avaliação e findos os cinco anos, o docente aprovado no processo avaliativo passe a ser regido por um contrato por prazo indeterminado.

Interessante ressaltar-se que, no âmbito da iniciativa privada, das organizações privadas, vige em Portugal um sistema correlato ao vigente no Brasil: enquanto neste último as relações de trabalho se consubstanciam em uma relação de emprego, aos moldes do estatuído pelo direito do trabalho e regida por um regime que se convencionou denominar de celetista, em Portugal, a situação é semelhante e a relação é regida pelas normas que se encontram no Código de Trabalho. Não se fala, portanto, em estabilidade. No máximo, como analogia e apenas a título comparativo, o sistema português se assemelha ao regime anterior a opção pelo FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) em que, ao empregado, se conferia a estabilidade quando transcorridos 10 anos de sua admissão, o que lhe garantia o emprego, salvo a ocorrência de justa causa ao rompimento. Ressalvadas as devidas proporções, a situação lusa é semelhante: transcorridos cinco anos da admissão do docente, este passará por rigorosa investigação de sua carreira até então havida, examinada a sua atuação docente e a sua produção científica por banca qualificada, poderá ele, então, passar ao regime de contrato de trabalho por prazo indeterminado, caso em que terá garantida a sua não demissão, salvo se justificada por motivo encontrado no EDTFP. Antes de completados os cinco anos, prazo necessário para a transição ao contrato por prazo indeterminado, o período subjacente é considerado como experimental.

Cumprе ressaltar que, no atual momento, a Universidade convive com dois tipos de trabalhadores (a terminologia ‘trabalhador’ é o atual substitutivo a servidor/funcionário público e decorrente da legislação), caracterizando-se por um regime de transição de carreiras, uma vez que existem professores que são ‘servidores’ (professores de carreira) e professores que são ‘trabalhadores’. Estes últimos são regidos pelo Contrato de Trabalho em Função Pública (o regime da RCTFP) e supletivamente pelo Código de Trabalho. Os primeiros, como a próprio RCTFP previu, manem-se sujeitos àquelas normas vigentes até a entrada em vigor do Regimento e, em especial, aquelas regras

relacionadas com proteção ou segurança social e decorrentes de maternidade, paternidade, adoção e de doenças.

É, também, inconteste que a carreira pública não mais é atrativa para as pessoas, em geral. São elas que, em primeiro lugar, sofrem com as retaliações e as medidas de contenção (como é o caso de redução salarial) de despesas em Portugal, haja vista a sua situação de submissão a vontade do Estado. Os melhores salários encontram-se junto à iniciativa privada e a procura pelas vagas docentes se dá, apenas, por aqueles que fizeram desta opção o seu objetivo de vida (no atual panorama nacional, a carreira docente não se caracteriza por ser uma carreira financeiramente atrativa). O regime admissional, não prevê, também, a exclusividade quanto à prestação do trabalho: esta é opcional e só será exigida caso o trabalhador tenha por ela optado, caso em que fará jus ao acréscimo salarial decorrente da opção (no caso da Universidade do Porto, 95% dos docentes optam por este tipo de dedicação, o que eleva os seus salários em dois terços).

O ritual de contratação (posterior à fase concursal), como não poderia deixar de ser, é igual ao da iniciativa privada: o contrato é devidamente formalizado, revestido de direitos e obrigações das partes e, a estas, se agregam aquelas provenientes dos diversos diplomas legais envolvidos, tanto aqueles provenientes da própria Universidade, como os provenientes do Estado (como é o caso do EDTFP). O vínculo é fortemente caracterizado pela subordinação. A autonomia docente fica circunscrita, apenas, aos aspectos pedagógicos e científicos de sua atividade.

Admitido, o docente é remetido ao processo (informal) de socialização, caso em que ele aprenderá junto aos chefes de departamento, as práticas institucionais vigentes e adequar-se-á, da mesma forma, à cultura que permeia o seu departamento e, a desta, com os demais setores e departamentos organizacionais.

Eventuais faltas do docente e que se caracterizam por infrações aos deveres ou as proibições de comportamento serão devidamente apuradas através de sindicância e/ou procedimentos administrativos disciplinares. Há, em todos os órgãos públicos de Portugal, o denominado ‘livro azul’ onde são opostas as queixas dos utilizados dos serviços, acerca daquilo que poderia, em tese, constitui-se em uma infração a um dever ou incorrência em proibição. Aqui, talvez se encontre o único diferencial quanto aos

contratos de trabalhos vigentes na iniciativa privada: enquanto nesta última cabe ao empregador simplesmente decidir pela demissão do empregado, no âmbito público, o trabalhador terá direito a ampla defesa quanto à acusação.

Diferentemente do que se verifica no contexto das organizações públicas ou privadas brasileiras, em Portugal (e na Europa, como um todo), a cultura vigente impele os indivíduos, naturalmente, a observarem as regras de direito vigentes, sejam elas expressas ou tácitas. Há um contrato psicológico firmado que garante a observância destas regras e as pessoas são compelidas a se comportar, tanto no meio social, como no grupo de trabalho, de acordo com este sistema normativo. No meio do serviço público, por exemplo, a existência do referido ‘livro azul’ e a simples menção a eventual registro de queixa sobre o comportamento de um trabalhador já é capaz de causar temor e apreensão acerca das consequências punitivas.

Em que pese a expressiva relação de ilícitos comportamentais descritos pela legislação pertinente, assim como o estabelecimento das penas em função do seu cometimento, nos últimos trinta anos não houve instauração de processo administrativo para apuração da falta de professores (trabalhadores) no âmbito da Universidade.

Na medida em que o atual sistema em muito se assemelha ao vigente no âmbito das vidas privadas das pessoas, o possível desligamento de docentes se dá por livre vontade ou, no máximo, pela verificação do termo contratual (caso em que este não é renovado) ou, ainda, pela extinção do cargo. Neste último caso, aqueles que detinham o Contrato de Trabalho em Funções Públicas (contrariamente aos atuais, regidos pelo Código de Trabalho), são encaminhados aos quadros de mobilidade para reaproveitamento em outra função. Aos trabalhadores regidos pelo contrato privado de trabalho cabe apenas a indenização pelo término do contrato, aliás, indenização que será sempre devida em caso de cessação de contrato, desde que a motivação não tenha sido dada pelo trabalhador.

4.6.5 A estreita relação entre Portugal e Brasil: O Portugal de hoje é o Brasil de amanhã?

A hodierna conjuntura mundial do trabalho tem se revestido e se amoldado às sucessivas crises políticas, econômicas e monetárias e, neste diapasão, as relações de trabalho tendem a evoluir e, de certa forma, se harmonizam ao redor do mundo, uma vez que, o que se busca, é a qualidade, a participação e o comprometimento de todos (PIRES, 2005) como resultado despendido.

Como se subsume da análise do caso português, as novas contingências e mudanças havidas na relação de trabalho entre o indivíduo e o Estado é fundamentalmente baseado na crise econômica que assola o país (e a comunidade europeia) que, associadas à correlata necessidade de cortarem-se custos e despesa, atinge diretamente a relação funcional pública, relação sobre a qual o Estado assume posição privilegiada.

Os efeitos das radicais mudanças já se fazem sentir. No final do ano de 2013, a situação, comparada com a do Brasil, pode ser assim sintetizada no Quadro nº 6.

Quadro nº 6: Indicadores Sociais e Econômicos

	Posição no <i>ranking</i> da educação (1)	Inflação acumulada	PIB <i>per capita</i>	Salário mínimo	Posição no índice de corrupção (2)
Portugal	32	0,44%	\$ 20,7	R\$ 1.493	33º
Brasil	58	6,2%	\$ 11,3	R\$ 724	72º

(1) PISA – Programa internacional de Avaliação de Alunos

(2) Do menos para o mais corrupto

Fonte: adaptado de Fuentes (2014)

O vínculo histórico entre Brasil e Portugal evolui de uma hegemonia colonial a uma identidade cultural e social que persiste até os dias atuais. Os sistemas jurídicos vigentes lá e cá tem a mesma origem latina e que se fundam no *civil law*: significativa quantidade de regras jurídicas vigentes aqui encontram no sistema de lá a sua inspiração. O Código Comercial brasileiro, de 1950 e ainda vigente, é um exemplo clássico. É marcada a influência no campo do constitucionalismo e do administrativismo luso na construção do Estado brasileiro.

A partir destas premissas, decorre naturalmente o fato de que o serviço público em ambos os países é alicerçado nas mesmas bases e, até o advento da nova legislação portuguesa acerca do pessoal que despense sua força de trabalho ao Estado, possuíam uma trajetória marcadamente análoga e paralela em termos de normatização.

Em 2008, adequando-se às novas exigências, Portugal reconstrói a política de pessoal vigente, dando-lhe os contornos do *sistema privatístico* de aplicação do direito às relações que, desde este momento histórico, passam a vigor entre o Estado empregador e o indivíduo trabalhador.

Enquanto no Brasil vige o RJUSPU (e outras que a modificam e complementam) para regular a relação – da sua constituição até a sua finalização – que se estabelece entre o servidor e o Estado, Portugal editou um novo Estatuto, o EDTFP, e uma nova lei para reger a situação do agora trabalhador (substituindo o antigo agente público), a lei do RCTFP.

Em comum, tem-se que o ingresso no serviço público ocorre mediante concurso e a efetivação no cargo dá-se através da nomeação e posse. Em Portugal, entretanto, as provas concursais contam, também, com avaliações psicológicas do candidato e de conhecimento da legislação pertinente ao serviço público, notadamente dos pontos relativos aos deveres e proibições do trabalhador. Quanto a estes últimos, o EDTFP é bem claro ao discorrer no que consistem estes deveres e estas proibições. Na verdade, ao detalhá-los ao nível das particularidades, os deveres (que ganham destaque perambular no documento legal) são suficientemente claros quanto a necessidade de priorizar-se o interesse público sobre o particular, do dever de isenção, da imparcialidade, da informação, do zelo, da obediência, da lealdade, da correção, da assiduidade e da pontualidade, que devem revestir o comportamento e a ação do trabalhador.

No Brasil, os deveres são praticamente os mesmos e são os que constam do artigo 116, do RJUSPU, porém desprovidos das descrições detalhadas do que consistem (o que permite ao aplicador da lei a utilização parcimoniosa de determinado comportamento negativo).

Quanto ao elenco de penalizações, o sistema luso trás, também, a multa e o despedimento por fato imputável ao trabalhador. As demais, repreensão (advertência), suspensão e demissão são coincidentes com o caso brasileiro. Todas são aplicadas tendo por base a gravidade da infração e o sistema de apuração e aplicação da penalização são equivalentes em ambos os países, garantindo-se, sempre, o direito de ampla defesa do acusado.

No caso brasileiro, as proibições aos servidores públicos estão relacionadas no artigo 117 da já mencionado RJUSPU. São comandos que primam pela subjetividade, permitindo ao aplicador da norma encaixar o comportamento ilícito em uma ou mais proibições ou, então, combiná-lo com infração à proibição e infração ao dever (ou deveres). Já o EDTFP se caracteriza pela objetividade do comportamento proibido o que, de certa forma, afasta a aplicação analógica do comando. Diferentemente do legislador brasileiro, o luso preferiu elencar o comportamento ilícito e a pena a ser aplicada, assim como estatuiu casos em que o comportamento (ilícito) pode ser objeto de atenuação da pena ou, então, agravante.

Inovação interessante trazida pelo EDTFP foi a possibilidade de demissão, em caso de inadaptação superveniente do trabalhador ao cargo, caso em que, este, manifestadamente, não se adapta as exigências previstas. Da mesma forma, o novo diploma legal trouxe, expressamente, que a demissão é cabível em caso de extinção do cargo (o que restaria como conclusão óbvia, uma vez que o Estado não tem por que arcar com o custo de cargo inexistente). A extinção do cargo pode ter motivação econômica, estrutural ou de mercado. Se a motivação do serviço público tem como premissa a eficiência, é natural que as demandas atuais e futuras poderão ensejar a readequação da estrutura do aparato estatal como forma de atender as novas exigências da sociedade.

A avaliação sistemática do trabalhador é requisito para a sua permanência no serviço público: ao mesmo tempo em que esta avalia a qualidade do trabalho prestado, permite que ele adquira competências e qualificações, na medida em que a necessidade destas são detectadas. A inaptidão ao serviço, verificada por duas vezes consecutivas, conduzirá a demissão do trabalhador.

4.6.6 O novo regime no serviço público português e as conexões com o sistema brasileiro

Substituindo o antigo regime estatutário vigente em Portugal, o RCTFP põe fim o vínculo de emprego entre os agentes públicos e a Administração Pública, excetuando aqueles serviços que são prestados por exclusiva competência do Estado. Assim, estariam a diretamente ligados àquelas funções que se vinculam com o exercício dos poderes da soberania e a autoridade, como é o caso da

- a) segurança do próprio Estado (o exercito e equivalentes que demandam quadro permanente);
- b) a representação externa do Estado (as representações diplomáticas);
- c) as informações de segurança do Estado e
- d) o poder de polícia decorrente da necessidade de dar suporte e defesa à sociedade dos atos tidos como criminosos e penalmente imputáveis.

Estas atividades são o que poderia ser chamadas de constantes do núcleo duro da Administração Pública. As demais, como preveem a Lei n. 12-A/2000, poderão ser pactuadas através do RCTFP, através da prévia adaptação das fundações, autarquias e outros órgãos da Administração às normas pertinentes a adequação, como empregador, do Estado.

No caso específico da Universidade do Porto, onde este estudo foi levado a efeito em sua etapa em Portugal, esta exigência foi suprida através da conversão institucional, de fundação pública para fundação pública de regime privado (conforme publicado no Diário da República, 1. Série – n. 81 – 27/03/2009). A partir de então, a Universidade passou a admitir através do RCTPF.

O regime de contratos de trabalho é, no caso de Portugal, coincidente com o estabelecido através do Código de Trabalho. No Brasil, este regime está previsto na Consolidação das Leis do Trabalho.

Estas possibilidades de contratação de pessoal aos moldes das relações vigentes na vida privada, não é desconhecida no Brasil. Na verdade, o sistema aqui observado é consideravelmente semelhante e aderente ao português.

Com o advento da EC n. 19/98, à vida organizacional do Estado introduziu-se a ideia daquelas atividades que lhe são exclusivas. Por conseguinte, a estes, o servidores que ocupam os cargos desta modalidade de atividade, tratou de garantir-lhes o exercício, concedendo-lhe maior amplitude de garantias, se comparados com os demais servidores.

Serviço público exclusivo de Estado é aquele que se reveste de interesse público, de intensidade variável no tempo e no espaço. Isso significa que algumas atividades são privativas do Estado e, outras, que poderão ser por ele executadas ou concedidas aos particulares. Conforme Tácito (1975), aquelas atividades que são de prerrogativa do Estado, soa chamadas de originárias; aquelas que podem ser delegadas aos particulares, são as derivadas ou adquiridas.

Na verdade, estas atividades passaram a constar da Constituição, na medida em que foram introduzidas, em 1998, pela EC n. 19: os arts. 42, 93, 127 a 135 e 174, definiram, precisamente, quem são estes servidores que ocupam os serviços exclusivos do Estado:

- a) os militares;
- b) os integrantes das focas armadas;
- c) os integrantes de fazerem a segurança pública (as policias federal, rodoviária, ferroviária, civil, militares, bombeiros, guardas municipais);
- d) os que prestam função jurisdicional (magistrados);
- e) os que prestam funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Procuradorias de Estado, Defensorias Públicas);
- f) os agentes normativos, reguladores de economia, de fiscalização, de planejamento (como é o caso dos integrantes do Tribunal de Contas).

Elencadas as atividades que são de prerrogativa do Estado, fica evidente que delas não fazem parte todas as outras que estão voltadas à produção de bens e serviços, ou seja, aquelas que estão necessariamente atreladas ao lucro de suas atividades finais e, também, aquelas em que o Estado atua simultaneamente com os particulares, como é caso das universidades, dos centros de pesquisa e dos hospitais. O que ocorre, de concreto, no caso destas últimas, é que o Estado tem interesse em continuar influenciando através de financiamentos e fomento às mesmas.

Então, por analogia, tem-se que o RCTPF, que também excepcionou ao regime dos contratos privados as atividades que fazem parte do núcleo duro da Administração Pública, seria também exequível no caso brasileiro.

A adoção de um sistema nestes moldes dá a sociedade uma resposta que esta sempre desejou ouvir, ou seja, aos indivíduos que prestam seu labor ao Estado, são conferidas as mesmas prerrogativas dadas ao cidadão comum: os trabalhadores, independente da esfera em que atuam, seja ela pública ou privada, não são conferidas vantagens a uns em detrimento dos outros. Restaria resguardado o princípio da isonomia ao equipararem-se e estenderem-se prerrogativas, direitos, deveres e proibições equivalentes em ambas as esferas.

A nova sistemática portuguesa modificou, inclusive, a forma como o indivíduo passa a ser tratado: de agente público passa a ser chamado de trabalhador. E o é, efetivamente. Sob a ótica brasileira, tem-se que trabalhador é gênero, do qual os empregados, os agentes públicos, os servidores, são espécie. Todos os empregados são trabalhadores e seguindo-se esta linha de raciocínio a isonomia seria imperativa.

Os contratos de trabalho, em uma acepção ampla (PIRES, 1991) são ajustes através dos quais, tácita ou expressamente, um trabalhador se obriga, através de remuneração e em caráter não eventual, a prestar um determinado trabalho, pessoalmente, em proveito e sob a subordinação do tomador (neste caso, do Estado). Ademais, a Constituição Federal prega a igualdade entre todos (os trabalhadores) sem que se possa discriminá-los por qualquer motivação e, mais contundentemente, veda que o trabalhador venha a ser demitido arbitrariamente (ou sem justa causa). De forma efetiva, a Constituição tomou para si a prerrogativa de ser a principal fonte reguladora do trabalho subordinado

(PIRES, 2005), complementada pela Consolidação das Leis do Trabalho e por diversas leis esparsas.

Tanto lá quanto aqui, a ideia que se tem dos contratos de trabalho por prazos determinado ou indeterminado (PIRES, 2005) são coincidentes: os primeiros (constituem-se na exceção, uma vez que uma relação de trabalho se presume contínua no tempo) têm seu termo pré-conhecido e são utilizados no caso do período de experiência (analogamente, em Portugal, serve como período probatório de capacidades e competências); os segundos se constituem na regra geral, dada a natureza contínua da relação laboral até que, por algum motivo (alheio a vontade das partes ou por que uma delas motivou o rompimento da relação) venha a cessar.

4.6.7 O exemplo das novas práticas em gestão na Universidade do Porto

A Faculdade de Economia da Universidade do Porto foi o cenário onde se coletaram os dados que dão o lastro a este estudo. Em aproximados trinta anos de existência, nenhum professor foi parte em um processo administrativo de apuração de faltas aos deveres ou infração às proibições. Não há, na história da universidade, aplicação de pena punitiva a professores.

A cultura vigente na universidade talvez seja o diferencial com o caso brasileiro: enquanto aqueles que são admitidos ao serviço público em Portugal se submetem a provas de conhecimento de legislação, aqui, é apenas uma condição implícita e não testada. Em Portugal e na Europa como um todo, o serviço público está longe da percepção de acomodação e segurança propiciadas pela suposta estabilidade no cargo: em Portugal, age-se de acordo com a lei; no Brasil, de acordo com o *jeitinho brasileiro*.

Em grande parte, a cultura é capaz de explicar a forma pela qual uma determinada organização é (ou não) bem sucedida. Hofstade (1997) tem afirmado que a cultura institucional emerge a partir da ideia de cultura nacional. O que se percebeu, diferentemente do observado no caso brasileiro, é uma compreensão aprofundada, por parte dos trabalhadores, das normas que regem os comportamentos e funcionamento da universidade e um envolvimento com a própria imagem que esta projeta não apenas ao público interno, como também ao externo. A receptividade e o acolhimento às pessoas

estranhas à universidade é marcadamente cordial, amigável e prestativo. Há um senso de responsabilidade, de compromisso e comprometimento que, caso fosse possível, seria tangível.

Através da observação do ambiente de trabalho é perceptível o consenso com que as tarefas se desenvolvem e os indivíduos ocupam os seus tempos (na integralidade) no desenvolvimento e execução das múltiplas tarefas dos seus cargos. Não se percebeu atmosfera de hostilidade e nem conflitos capazes de comprometer o bom andamento das práticas docentes e dos relacionamentos interpessoais.

Através dos dados coletados com a gestora de recursos humanos da Universidade do Porto e da diretora da Faculdade de Economia, é possível inferir-se que os docentes possuem a exata compreensão acerca das suas atividades, até porque estes fizeram da docência a sua profissão (possivelmente por vocação) e, sendo, assim, os seus projetos de vida contemplam a permanência na carreira e são capazes de compreender as formas pelas quais é possível nela progredir. Apenas como contraponto, a iniciativa privada oferece salários mais elevados à profissional com estas habilidades e competências em relação de trabalho que, sob o ponto de vista jurídico, são idênticas, o que permitiria que, em função disso, os objetivos individuais dos indivíduos que fizeram da docência a sua vocação tendem a se adequar de forma mais eficaz aos objetivos buscados pela universidade enquanto vetor de disseminação e propagação de ensino, pesquisa e extensão no meio social.

Ações e comportamentos são pautados pelo regramento pertinente, seja ele o institucional ou o geral acerca do serviço público. Todo este conjunto de regras está disponível no sítio da universidade e o sistema *sigarraé* bastante ágil ao fornecimento das informações normativas. A preocupação vigente é com a ética e a moralidade das condutas profissionais.

Os portugueses, no geral e tradicionalmente, se sentem orgulhosos do seu passado de glórias, descobertas e conquistas. Os professores também se orgulham da história da universidade e a sua posição de destaque no país, na Europa e no mundo, interiorizando este sentimento e se sentindo como parte (importante) de todo o contexto.

Em Portugal, nem antes (nem depois) do advento do RCTPF se verificou, como ocorre no Brasil, uma corrida desenfreada aos cargos públicos mediante concurso, tendo como suposto prêmio a estabilidade e garantia de autossuficiência em termos sociais e econômicos.

4.7 NOVAS DIRETRIZES E NOVAS PERSPECTIVAS NO SERVIÇO PÚBLICO: A VIABILIDADE DO MODELO PORTUGUÊS

O RJUSPU definiu que, para o indivíduo assumir a posição de servidor público, ele deverá se submeter a concurso público e a sua efetivação se dará através da assinatura do termo de posse, do qual constará a ciência sobre direitos, atribuições, responsabilidades e comportamentos que lhe serão proibidos no exercício do serviço público (art. 13).

O termo de posse, comparativamente, equivale à contratação – porquanto decorrente de mutuo consentimento entre as partes que, consensualmente decidiram pactuar sobre a relação de trabalho que está se estabelecendo – e não poderá ser modificado unilateralmente, salvo se as modificações ocorrerem por atos de ofício ou pela superveniência de uma nova norma (hipóteses estas que são prerrogativas exclusivas do Estado).

A todo o servidor será exigido os deveres de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa e responsabilidade (art. 20), que deverão ser objeto de avaliação continuada, especialmente nos três anos correspondentes ao período de experiência.

A legislação é bastante clara ao referir expressamente sobre a possibilidade de responsabilização do indivíduo, em caso de danos ao Estado ou a particulares. É claro que tal responsabilização, por si só, não exclui a prerrogativa do Estado em puni-lo em face de transgressão que resultou no dever de reparar. Ao objetivar tal responsabilidade, é possível que o Estado esteja se eximindo dos efeitos da preposição na medida em que desde logo deixa clara a responsabilidade civil do servidor em caso de ação ou omissão, dolosa ou culposa, que venha a ser causada pela negligencia, imperícia ou imprudência do agente e quando está ação (ou omissão) vier a ocorrer no âmbito de atuação do mesmo.

Tal modelo até então utilizado pelo Brasil vem, aos poucos, dando claros sinais da sua superação e ineficiência em termos de serviços prestados pelo Estado. A sociedade, como não poderia deixar de ser, evoluiu, os efeitos da globalização se fizeram sentir em todos os campos de atuação humana e as políticas de gestão de pessoal, como consequência, passaram a se adaptar a estas novas contingências. A Administração Pública, que não poderia alienar-se a estas novas exigências, passou, também, a inserir diversas modificações em sua vasta área de atuação e que se evidencia pelo claro propósito de flexibilizar as regras que regem o trabalho que a ela é subordinado. Os efeitos advindos da EC n. 19/98, parece ser o marco inicial para a modernização dos serviços públicos e, mais precisamente, na necessidade de dar-se à gestão dos recursos humanos, novos contornos a defasada (in)eficiência. Já de início, a EC modifica substancialmente as atribuições da União, fixando suas competências em relação, apenas, ao núcleo duro das atividades (praticamente todas relacionadas com a segurança do Estado), subentendendo-se, daí, que aquelas relacionadas à educação, podem ser relegadas ou transferidas ao sistema privatístico de direito, mas com a intervenção e o aporte financeiro estatal.

Já o artigo 3º da EC abre os caminhos para que se reformulem os órgãos que compõem a estrutura do Estado e que são formados por autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações. Isto significa que, através de lei, é possível modificar-se a estrutura jurídica destes entes, passando-os de eminentemente públicos a privados e, mesmo assim, suscetíveis da ingerência do Estado na nova formatação que vierem a assumir. Exatamente iguais foram as precauções do estado português ao introduzir tais possibilidades, como precedente as modificações que estavam por vir. A Universidade do Porto era uma fundação pública que, depois, adaptou-se (através de lei) ao regime das fundações privadas. A UNIPAMPA, local deste estudo, é uma fundação pública.

No caso local, aos moldes das novidades que foram introduzidas em Portugal, as fundações públicas de direito privado são instituídas por lei e tem por finalidade descentralizar, administrativamente, as atividades que até então eram de prerrogativa do Estado, como é o caso das relacionadas com a educação, e que estão incluídas na área social e sem fins lucrativos. Estas fundações possuem autonomia própria e o seu funcionamento se dá a expensas do Estado. Foram introduzidas no texto constitucional através da EC n. 19/98 que alterou o até então vigente art. 37.

Concretamente, este tipo de órgão pode ser utilizado naqueles casos em que o Estado não é, exclusivamente, o detentor das suas consecuições (como é o caso das atividades que compreendem o núcleo duro da Administração, conforme elencadas no item 4.6.6) e em atividades que não estejam submetidas ao domínio do poder econômico.

O mesmo artigo reforçou a competência da União ao estipular a possibilidade de vir a alterar-se a remuneração daqueles que são servidores públicos, em clara alusão aos princípios flexibilizadores das relações de trabalho que, até então, estava cristalizado em sua irredutibilidade.

Já o art. 22, que altera o art. 173 da Constituição Federal, dispõe sobre a criação do Estatuto a ser aplicável a novas formas de contratação pelos (readequados) órgãos públicos, no que diz respeito, entre outros elementos, aos direitos e obrigações trabalhistas (tal qual como se sucedeu com o EDTFP, em Portugal).

O art. 23 da EC, que modifica o art. 206 da Constituição Federal, garante que os profissionais do ensino (este estudo tem seu foco na atividade docente) e lhes garante o plano de carreira e admissão exclusiva por concurso (exatamente como vem ocorrendo na Universidade do Porto).

A EC é taxativa quanto à necessidade da avaliação de desempenho, uma vez que é através dela que se poderá julgar a aptidão para o cargo público, ao mesmo tempo em que também é um instrumento hábil caso o caso seja de defenestramento do servidor por insuficiência de desempenho. A partir desta premissa, a Emenda incluiu, na Constituição Federal, o art. 247, precisamente com estes contornos.

Historicamente, a EC assume papel fundamental como elemento alavancador e facilitador para que se venha a empreender modificações (substanciais e profundas) na atual sistemática de gestão dos recursos do Estado.

À EC, se sucederam outros diplomas legais na mesma esteira de modernizarem-se os serviços e conterem-se custos: a Lei n. 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, dispôs sobre a reestruturação da composição remuneratória de diversas carreiras, inclusive a de docentes. Já a Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, põe fim a sistemática até então

vigente no que diz respeito à aposentadoria do servidor público que equivalia a exatamente o mesmo valor da remuneração percebida no mês anterior à aposentadoria. A partir da vigência desta lei, toda a remuneração concedida a título de aposentadoria fica fixada no teto máximo da previdência social, independente de ter o servidor, durante a contratualidade, percebido valor além deste teto. Claro que, se a remuneração equivaler a valor inferior ao teto previdenciário, é sobre este que incidirá as parcelas remuneratórias de aposentadoria.

Situação que se afigura como interessante, entretanto, é aquela tratada pelo art. 21, do RJUSPU e que está relacionada com o instituto da estabilidade. A partir da EC n. 19/98, a aquisição desta se dá a partir do terceiro ano do efetivo exercício em cargo público. Para poder contar com as prerrogativas da mesma, o servidor deverá passar por procedimentos de avaliação de desempenho e, em contrapartida, a mesma Emenda prevê a possibilidade da perda do cargo mediante desempenho insatisfatório ou em função de superveniência necessária de contenção de despesas de pessoal. Vale lembrar, aqui, que a reforma levada a efeito em Portugal foi precedida de normas flexibilizadoras, tal quais as novidades trazidas pela EC n. 19 que vai ampliando, ao Estado, as possibilidades de interferir na relação de trabalho pública.

Uma das premissas deste estudo é que a crença, tal qual é (equivocadamente) concebida, a estabilidade no trabalho pode resultar em causa de desempenho ruim nas atividades cotidianas (TENDLER, 1988). A percepção da estabilidade, tal qual emerge das respostas e da análise do conteúdo das mesmas, padece (e carece) de maior fundamentação, uma vez que baseada apenas nas suposições de que poderão, para sempre, trabalhar (ou não), uma vez que a demissão não lhes poderá alcançar. Transcorrido o prazo, a aposentadoria estará garantida, assim como o salário ao longo dos trinta (mulheres) e trinta e cinco anos (homens).

São, de acordo com suas próprias crenças, imexíveis, indemissíveis, não passíveis de subordinação e, acima de tudo, podem fazer aquilo que lhes aprouver, pautados apenas pelos seus sentidos do que é certo ou não. A realidade, entretanto, é bem outra e os efeitos da sua inadequada noção, acabam por conferir-lhe um viés patológico sobre o qual as pessoas tenderão a se comportar e alicerçando suas ações na certeza da impunidade e na desnecessidade do dever de obediência.

A estabilidade apenas pode ser entendida se considerado que o Estado prestará serviços em caráter permanente. Se assim os presta, os cargos que são necessários à consecução destes mesmos serviços ensejarão a sua ocupação permanente. Como afirma Mello (2012) os cargos de provimento efetivo recebem seus ocupantes em caráter definitivo, com fixidez. Isso não significa, entretanto, que a fixidez seja de quem ocupa o cargo. A fixidez é do cargo.

De forma efetiva, a estabilidade vincula-se, apenas, a prerrogativa de o servidor não vir a ser demitido por vontades particulares, por motivação partidária ou ideológica. É, antes de tudo, uma forma de garantir ao servidor, em caso de demissão, que ele terá direito ao devido processo legal, para que se apure se a motivação para esta pena máxima (ou, ainda, para as intermediárias, com reflexos na sua carreira, como no caso da advertência e da suspensão) constitui-se, realmente, em motivo ensejador ao desligamento definitivo. Esta estabilidade não pode ser confundida com o caso da vitaliciedade, que é outro instituto jurídico e que se caracteriza por ser atribuído constitucionalmente a ocupantes de determinados cargos (GASPARINI, 2012; MELLO, 2012; DI PIETRO, 2012; MEIRELLES, 2012).

Se vista sob o ângulo de um direito, a estabilidade seria conquistada aos três anos de efetivo exercício do cargo. Em três anos, então, ter-se-ia o direito adquirido a estabilidade e isso significa, tão-somente, direito a não ser demitido pelo livre arbítrio de quem, no momento, ocupa a posição de comando.

Interessantes são os contornos do direito adquirido: é sabido que, no mundo jurídico, ou o direito foi adquirido ou não foi. Não existe a expectativa de aquisição de direito. Isto equivale a dizer que um direito estará adquirido quando todos os requisitos para a sua aquisição foram adimplidos. Assim, como adquirido, o direito passa a fazer parte do patrimônio do seu titular e, somente após efetivamente adquiridos é que não serão atingidos por uma nova lei. Isso equivale a dizer que, se um direito não mais existe (porque uma nova lei o extinguiu ou não o contemplou), não é mais possível que se invoque um direito adquirido. E isso por uma razão bem simples: não se pode reconhecer um direito inexistente.

É certo que o atual RJUSPU pode ser modificado a qualquer momento, assim como pode vir a ser totalmente revogado por outra norma superveniente. Assim, o servidor em exercício reger-se-á pela lei que atualmente vige e regula o seu vínculo com o Estado. Se esta vier a ser modificada no que se refere ao regime pelo qual ingressou nesta modalidade de serviço, seu vínculo, por consequência, modificará também. Não há de se falar em direito adquirido, nesta hipótese.

É preciso, entretanto, que fique claro que os direitos que já foram adquiridos pelo servidor ao longo da constância do seu vínculo com o Estado, já fazem parte do seu patrimônio de direitos (MEIRELLES, 2012). Estas vantagens podem ter sido adquiridas pelo desempenho efetivo da função ou, ainda, pelo transcurso de tempo. Salvo estas hipóteses, não é possível invocar-se o direito adquirido.

Limongi-França (1994) enfatiza que, excepcionalmente, a nova norma poderá assegurar a retroatividade desta, como forma de assegurar a aquisição do direito. Ademais, sempre que se tratar de interesses coletivos, interesses da sociedade, estes se sobrepõem aos interesses particulares.

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada onde os vínculos são regidos pelos preceitos contidos na Consolidação das Leis do Trabalho, o vínculo que une o servidor ao Estatuto é estatutário e isso significa que, ao contrário daquele, onde a relação contratual só poderá ser modificada com a anuência das duas partes, a relação estabelecida com a Administração Pública (o Estado) prima pelo interesse público, porquanto suscetível de modificações diretas na relação que foi estabelecida com o servidor.

Evidentemente que estarão resguardados aqueles direitos que já foram plenamente adquiridos na vigência da lei anterior (COUTINHO, 2012), uma vez que, estas, segundo Bastos (1972), já se implementaram em função do cumprimento das exigências legais. Como tem afirmado Coutinho (2012), as novas regras em vigor no âmbito do serviço público têm apontado para a maior dificuldade em adquirir o direito à estabilidade, na medida em que fica mais fácil perder o direito de permanecer trabalhando como servidor do Estado.

A estabilidade no serviço público, aos moldes de como é percebida, contrapõe-se ao princípio da isonomia com os demais trabalhadores e, em especial, àqueles da iniciativa privada que só são alcançados, em termos de garantia, pela vedação de despedida injusta. Em Portugal, esta variável foi levada em consideração quando da profunda modificação introduzida nas relações que o Estado firma com o indivíduo, quando este assume a figura de trabalhador.

Se é axiomático no direito que a lei é igual para todos, ou se estenderia esta garantia as relações privadas, ou modificar-se-ia o vínculo empregatício público, suprimindo as prerrogativas advindas da estabilidade. Embora influenciada por outros fatores (especialmente os de ordem econômica), foi pela segunda razão que Portugal optou.

É sabido que as normas jurídicas têm o poder de modificar o comportamento das pessoas, até porque a ameaça da punição pode funcionar como um elemento impulsionador na modificação de ações. Ao modificarem-se as relações de trabalho até então havidas e que decorrem, em sua essência, das regras reguladoras desta relação contidas no RJUSPU, dando a estas a conotação privatística dos contratos de trabalho, poder-se-ia observar o enfraquecimento (até o desaparecimento) da percepção arraigada de que o serviço público concede aos seus agentes uma autonomia e liberdade de ação, sustentada pelas premissas equivocadas da estabilidade. A eficácia do modelo privado é evidente, uma vez que é através dele que as organizações deste setor experimentam o sucesso e a certeza de terem os recursos humanos adequados a consecução dos seus objetivos.

Ao adotar-se o modelo burocrático de administração em suas atividades, o Estado tem assegurado o funcionamento dos seus órgãos através da padronização e normatização dos seus fluxos de ações. Este modelo é que se usa, por exemplo, nas atividades bancárias e que redundam em eficiência e segurança em suas operações, na medida em que subordinam o indivíduo a metas a serem atingidas. Ao adotar-se um modelo com estes contornos fica, também, resguardado o poder (atávico) do Estado em ditar as regras que nortearão o comportamento das pessoas, com relação àquilo que lhes é imposto como dever a ser observado e as proibições relativas ao exercício das tarefas atinentes aos seus cargos.

O modelo, por certo, não retira garantias e direitos ao trabalhador. No caso local, as normas que regulam o trabalho subordinado se caracterizam pelo seu amplo espectro protetivo. Por outro lado, modificações na atual relação do Estado com o servidor, poderão (e deverão) responder aqueles que acreditam ser a estabilidade a mola propulsora da ineficiência (LACOMBE, 2014; LOPES JR, 2014; RIBEIRO, MANCIBO, 2014) nos serviços prestados pela Administração.

Tecidas todas estas considerações, é possível que, a partir da experiência de Portugal, a reprodução do modelo implantado em Portugal venha a ser eficaz no caso local, corrigindo as disfunções por aqui havidas e que, em sua essência, se caracterizam pela (falsa) percepção de acomodação e vitaliciedade no “emprego” e que, por isso, ao indivíduo é dada a prerrogativa de autogerir sua vida profissional, relegando a um segundo plano ou abstendo-se de observar o extenso rol de normas que regulam e amoldam o seu comportamento, enquanto detentor da condição de servidor público. Concretamente, a análise do resultado da atividade legislativa dos últimos anos conduz a ideia de modernização nos serviços e técnicas de gestão pública que, a cada dia, clamam por resultados mais eficientes e competitivos, em termos de mercado. Não é possível que o Estado contemple à sociedade com os resultados da inoperância e ineficiência das ações daqueles que tem, por obrigação assumida, o dever de levar a efeito a consecução das atividades a ele inerentes.

Esquemáticamente, o modelo que se propõe poderia ser, assim, sintetizado:

Ilustração 6: Modelo Privatístico de Administração de Pessoas no Serviço Público

Fonte: elaborado pelo autor (2014)

Um modelo com estes contornos pode ser viável e factível frente à realidade que se apresenta. As condições para a implementação, todas elas de caráter jurídico, conduzem, de forma lógica, a isso, a partir das alterações introduzidas na Constituição Federal, especialmente em decorrência da EC n. 19.

Em decorrência do art. 5º da Constituição Federal, todos são iguais perante a lei e, em função do art. 7º, a todos os trabalhadores são dadas todas as prerrogativas legais e que visam à melhoria das suas condições sociais. Por decorrência, assim como todos os empregados da iniciativa privada são trabalhadores, servidores públicos também o são e a diferenciação de tratamento entre ambos não se apresenta como justa. Não é possível que, a estes últimos, contemple-se a discricionariedade de comportamentos, como

decorrência da suposta impunidade decorrente do instituto da estabilidade que, a bem da verdade e como aqui se discorreu, não refletem os propósitos desta e a crença em tais premissas não encontram lastro que as fundamentem. Entretanto, os seus efeitos se fazem sentir no âmbito do serviço público e os comportamentos daí resultantes refletem-se diretamente na qualidade do serviço que é prestado pelo Estado.

O modelo burocrático adotado pelo Estado para revestir as estruturas institucionais de seus órgãos tem se mostrado eficaz quando o que se pretende atender os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, dos quais o serviço público deve estar impregnado, assim como também a cultura que vige em um ambiente com estas características tenderá a ser norteadada pela condução de ações, comportamentos e decisões pautadas nas premissas legais e éticas.

Parece ser consenso o fato de que as pessoas, ao buscar sua colocação no mercado de trabalho e em organizações privadas de que seus comportamentos e objetivos individuais ajustar-se-ão às exigências destas e que as regras ali vigentes serão rigorosamente observadas (e os comportamentos estão predispostos a essa submissão). Tanto aqui quanto no serviço público há um ajustamento de condições que dão início a relação de trabalho que se estabelecerá e, nesta, estão inclusos os direitos, os deveres, as obrigações e as proibições das partes e, em especial, do trabalhador (seja ele empregado ou servidor público). A diferença entre ambos, entretanto, parece residir na forma como seus comportamentos são influenciados: na subordinação (característica das relações privadas de trabalho) ou nas benesses da estabilidade (que só existe no serviço público). A propósito, não há consenso nem argumento suficientemente forte para a manutenção de diferenças com esta dimensão para justificar os diferentes tratamentos dispensados a empregados e servidores públicos (espécie) quando, na verdade, ambos são trabalhadores (gênero).

Ao cogitar-se na factibilidade de um modelo com estes contornos, é preciso relembrar que, até 1988, no âmbito das relações privadas de trabalho no Brasil, ainda vigia o instituto da estabilidade e isso acontecia depois de transcorridos dez anos do início da relação de emprego (com o mesmo empregador), caso em que o empregado só poderia ser demitido por justa causa ou falta grave. A partir deste mesmo ano este instituto simplesmente acaba por ser revogado, em face da vigência da nova lei que, aos

contratos individuais de trabalho, impôs o regime do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Então, os efeitos da eventual transição de um regime para outro, não podem ser vistos como uma novidade e nem mesmo como imprevisíveis ou prejudiciais (na verdade, sob este último aspecto, deve ser visto, quando muito, como uma questão de estender a todos os trabalhadores as mesmas garantias e privilégios).

Como se viu, mudanças culturais tendem a encontrar resistência natural das pessoas envolvidas no contexto institucional. Comportamentos que se guiam por regras formalmente estabelecidas encontram nestas a legitimidade da ação e, se estas existem, estão excluídas as ações e orientações baseadas nos julgamentos pessoais, por parte do indivíduo, das condições que o cercam. De toda a maneira, se considerado que as pessoas sabem o que delas se espera quando assumem o papel de empregado (o que seria a regra), se estas mesmas condições são replicadas no serviço público, culturalmente este será o comportamento delas esperado (e não a exceção, a permissividade).

Por todos os pontos de convergência já exaustivamente analisados, as mudanças no serviço público em Portugal ratificam a viabilidade do modelo e a isso se alia as mudanças mais recentes na legislação brasileira, como é o caso da flexibilização dos planos de carreira dos servidores públicos (Lei 11.907/2009, da limitação a remuneração de aposentadoria (Lei n. 12.618/2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trabalhar a educação é uma boa forma de ensinar o exercício do pensamento crítico e interferir positivamente nas relações de trabalho (anônimo).

O modelo de serviço público até então vigente no Brasil encontra seus antecedentes mais remotos no sistema que, desde antes da Revolução Industrial, era adotado em praticamente todos os países da Europa, onde o trabalho, de forma geral (PETRUCCI & SCHWARS, 1999), guardava certa relação e prerrogativa dos desprovidos de liberdade e das classes menos favorecidas que, no caso destas últimas, por estarem incluídas no rol dos não-proprietários, encontravam no serviço público a possibilidade de se integrarem (e se igualarem) aos que eram proprietários dos recursos de produção (no caso, o Estado), encontrando, neste espaço, a proteção legal e o amparo as suas carências.

Mesmo nos tempos subsequentes, a figura do servidor público em pouco ou nada se alterou, se considerada a visão que deste é feita: é um “emprego” e que paga relativamente bem. Mesmo que não se possa generalizar (e, muito menos, tomar-se como verdade), a ideia que se dissemina é que pouco se exige daqueles que assumem esta condição. De concreto, o que se vê é que estes “empregos” públicos voltam à cena com maior destaque, na medida em que prometem garantir uma série de benefícios aos felizardos que vierem a lograr aprovação em concurso e, após, efetivamente vierem ser empossados nos respectivos cargos. A garantia da estabilidade, em tese, asseguraria ao empossado afastar-se dos perigos advindos da instabilidade do mercado, suscetível a variáveis de difícil controle e que podem estender os seus reflexos no desemprego e nas consequências daí advindas.

O que hoje se assiste é uma competição acirrada entre profissionais de áreas tão diversas, quanto heterogêneas, concorrendo a vagas que contemplam conhecimentos e competências muito além (ou aquém) das suas respectivas formações. Em troca de todo o árduo esforço, tempo e dinheiro despendido para a aprovação, ao indivíduo, supostamente, entrega-se *a perspectiva de segurança no emprego, a estabilidade social e econômica e a possibilidade de usufruir da renda que este emprego proporciona, para sempre*. Com este panorama, a iniciativa privada e o emprego nas organizações desta área parecem marcadamente influenciados e condicionados a necessidade

eficiência do trabalhador que, para ocupar as poucas vagas existentes, precisam possuir as competências e habilidades exigidas e que devem ser constantemente atualizadas, proatividade, comprometimento e aderência aos objetivos organizacionais. Estes atributos passam a ser vistos, também, como ameaças a serem evitadas, se considerada a expectativa que, supostamente, reinaria na eternização característica do serviço público.

A perspectiva da “vitaliciedade”, não raro, pode apontar para um alienamento crescente em termos de comportamentos e de submissão ao poder e que poderia ser resultado da própria experiência dos indivíduos na organização pública em face da cultura de não responsabilização vigente. O certo é que aos ilícitos praticados (obrigatoriamente) sobrevem a punição, correspondente ao elemento prejudicial e que se materializa através da penalização às infrações de um código de ética. Os deveres e as proibições acabam por ser relegados a um plano inferior e se esvaem em face da liberalidade de comportamentos fortemente arraigada e enclaustrada na estabilidade.

Para que se possa entrar nos aspectos conclusivos deste estudo, é preciso que se resgatem as diretrizes que o nortearam.

Ao elaborar sua teoria e pressupostos da Burocracia, Weber (1964) concebeu o modelo de homem que deveria preencher os cargos na estrutura organizacional. Embora tenham se passado anos desta concepção, a atualidade dos princípios permanece e o seu desenho funcional coincide com o perfil exigido ao servidor público, haja vista que, a este, não é estendida a liberdade de expressão, porquanto suas ações encontram limite na neutralidade e na própria lei. É da influência de que Weber (1964) exerce sobre a burocracia que se poderiam retirar os atributos do indivíduo, enquanto detiver a condição de servidor público. O ‘homem burocrático’ (WEBER, 1964; NOLAN, 1997; RICO, 1997; SANTOS, 2003), que se equivale ao servidor público, é caracterizado por:

- primar pelo interesse público, uma vez que seus interesses particulares, seus objetivos pessoais, são incompatíveis com aquele. Da sua ação só pode resultar uma vantagem para a sociedade;

- o servidor público dever ser, por excelência, íntegro. Não se admite que possa se deixar influenciar por interesses pessoais ou que possa sofrer influência de forças exógenas;
- a objetividade rege as ações públicas. Desta forma, todos os atos tidos como públicos (como é o caso de nomeações, recompensas, benefícios) são concedidos com base na meritocracia;
- a fiscalização de suas atividades é permanente e, por isso mesmo, o servidor é responsável por suas ações e submete-se a fiscalização e avaliação do seu desempenho na condução das suas atividades;
- a transparência de suas ações é requisito indispensável e apenas se restringirão o acesso às informações quando atender a interesse maior do Estado;
- interesses particulares são incompatíveis com os interesses públicos: se o servidor estiver frente a este dilema, por dever de honestidade, deve ele sempre primar sobre o interesse público;
- através dos atributos da liderança, o servidor deverá fazer valer todos estes pressupostos.

A eficiência esperada do servidor na consecução de suas ações tem caráter normativo e consiste em colocar em ação os fins do Estado que tem por objetivo prover não apenas as suas necessidades, como também (e acima de tudo) da coletividade. A eficiência reflete a correta combinação dos meios necessários a sua consecução e os serviços devem ser executados dentro da estrita legalidade, na medida em que estas ações são conformadas à lei e a legitimidade.

Ao servidor incumbe, então, realizar suas atividades com presteza, com a perfeição esperada e com rendimento funcional adequado, uma vez que não se exige, apenas, que as ações se deem nos limites da legalidade e, sim, com resultados que sejam positivos para o serviço público e satisfatório no que se refere ao atendimento das expectativas da comunidade.

Não há, entretanto, de se falar em contrariedade a esta eficiência e ao princípio da legalidade, uma vez que a Administração Pública estará sempre pautada nos princípios da burocracia, na medida em que age estritamente dentro dos parâmetros fixados pelas leis. Fora da lei, não há administração eficiente: a lei garante a eficiência. Não é possível que os resultados justifiquem os meios, até porque o Estado, em sua concepção, visa proteger a sociedade dos abusos e desmandos.

Ademais, o modelo burocrático encontra sua razão de ser na medida em que o ingresso no serviço público apenas ocorre mediante concurso e é capaz de dar ao aparato do Estado a necessária moralização através das normas que regem as ações do setor. Por ser um modelo capaz de centralizar as decisões, garante a impessoalidade tanto dos procedimentos, quanto dos indivíduos que os levarão a efeito. Em outras palavras: na medida em que garante a todos o acesso aos concursos (princípio da impessoalidade), impõe às atividades um controle normatizado que exclui o voluntarismo nas suas execuções.

A relação de trabalho estabelecida entre o Estado e o indivíduo é marcadamente do tipo jurídico-política, na medida em que ao estabelecer um acordo de vontades, faz com que se materialize a natureza contratual da mesma, ao mesmo tempo em que dá os contornos da vinculação psicológica do indivíduo e todas as dimensões provenientes do trabalho, em seus aspectos coletivos. Esta relação de trabalho, em toda a sua dimensão, deverá ficar suficientemente clara no processo de socialização dos novos membros.

Não resta dúvida que este modelo de gestão, o da burocracia, é apropriado para que se leve a cabo as finalidades do Estado, especialmente no que diz respeito a sua estrutura organizacional. Entretanto, disfunções burocráticas, como é o caso de obter-se proveito próprio em função da ocupação do cargo público devem ser objeto da atenção sistemática e contínua do controle estatal, como forma de afastar o oportunismo e o individualismo.

Por outro lado, se preciso, os esforços deverão ser empreendidos no sentido de repactuar-se a ideia responsabilidade, no sentido de que é fundamental que se responda, que se preste contas, pelos compromissos que foram, de forma livre, assumidos. A

responsabilidade é derivativa das consequências que podem ser atribuídas ao autor e ao ato praticado.

Quanto aos padrões culturais vigentes na UNIPAMPA, dado ao lapso de tempo de existência ser pouco expressivo, ainda não estão consolidados e é possível que se modifiquem aspectos que poderão ser capaz de reforçar a confiança que o indivíduo deposita na instituição e nos demais membros. É preciso que se fortaleçam os laços de coesão como forma de favorecer o clima de trabalho, expandindo-se as relações existentes nos pequenos grupos ao contexto institucional, não obstante os aspectos que já se delineiam e que demonstram a competitividade, a vaidade e o individualismo.

O desconhecimento, que pode ser traduzido como a falta de interesse em conhecer as normas reguladoras de ações deve ser suprido, como forma de estabelecer elementos da cultura e que dizem respeito à própria identidade da instituição, ao zelo e a moralidade das suas ações que, obrigatoriamente, devem estar pautadas nos valores e nas regras que vigem no ambiente de trabalho e que devem se refletir não apenas na relação docente (servidor público) e aluno, como também com o público em geral.

É necessário, igualmente, que a cultura seja fortalecida em seus múltiplos aspectos e não se concentre, de forma tão marcada, nos pressupostos da estabilidade que, ao que parece, impregna os comportamentos, de forma que os indivíduos passam a correr riscos, adentrando na ilegalidade. Concretamente, é preciso que o agir baseado nas premissas do individualismo e na imaturidade cedam lugar a uma causa comum e a interesses bem mais magnânimos, voltados à coletividade. É preciso que se expanda a harmonia que existem nos pequenos grupos, transcendendo-a as condições ideais para o ambiente de trabalho.

As táticas de socialização são assim entendidas as medidas que tem por fim possibilitar que os indivíduos entrem em um processo de transição de um papel para outro. No caso da UNIPAMPA, estas táticas são votadas para a orientação para os papéis institucionalizados e representam o estímulo aos novos membros para que atuem de acordo com aquilo que se pré-estabeleceu e que não difere do que os seus colegas fazem, haja vista que ocupam um cargo exatamente igual. Os mecanismos contemplados oferecem informações e orientações que deveriam por fim (ou diminuir) a

incerteza na realização das tarefas, e dando o encorajamento necessário para que estes novos membros aceitem os papéis que já estão pré-definidos.

O mérito dos processos de introdução de novos membros, entretanto, encontra seu ponto forte no esforço que se despende em termos de absorção das técnicas de ensino-aprendizagem aos docentes que, como se viu, não possuem (ou é deficitária) a formação pedagógica necessária ao desempenho exigido pelo cargo e que consiste na docência universitária. O espaço favorece, também, a oportunidade para que se troquem experiências, onde os mais antigos podem transmitir aos entrantes as suas experiências no contexto universitário. Já o ponto fraco relaciona-se com a pouca preocupação em demonstrar e difundir as regras necessárias ao papel de estar/ser servidor público e a obrigatoriedade de seguir-se, rigorosamente, um código de condutas que prevê deveres e proibições que, a toda evidência, são imperativos nas ações públicas que se levam a efeito.

Nesta linha de raciocínio, o processo de socialização deve possibilitar que o ingressante passe a se considerar confortável no lugar que vai ocupar, internalizando as normas e os valores vigentes (compreendendo-as e aceitando-as). O resultado deste processo deve ser duradouro no tempo, traduzindo um sentimento de pertencimento ao grupo, de empenho, de motivação e de satisfação. Deve, também, se constituir de lugar e espaço ideal para o despojamento das práticas e ações anteriores, sejam elas fruto das suas experiências passadas em outras organizações, sejam das premissas, equivocadas, que vigem no serviço público.

O poder, na concepção Weberiana, é uma forma racional de promover e exercer a dominação, uma vez que é exercida com base no conhecimento (FOUCAULT, 2010) e permeada pela a continuidade, a disciplina e a confiança. O poder, neste diapasão, é decorrente do próprio modelo (burocrático) de administração utilizado, uma vez que dele se pressupõe uma hierarquia oficial e o regramento das condutas dos colaboradores. O poder, aos moldes do que aqui se enfocou, está mais centrado na prerrogativa que tem o superior hierárquico em exercer o seu poder de mando e fiscalização sobre os indivíduos que a ele são subordinados, denunciando toda a ação/omissão que infrinjam os deveres ou que reflitam como prática proibida ao agente público, levando ao conhecimento da autoridade competente para que se instaure o

devido procedimento de disciplinar e, em decorrência, o servidor faltoso venha a ser responsabilizado e penalizado. Como se viu, uma vez que se tenha conhecimento da ação/omissão faltosa, a reação deve ser imediata e não se admite a indolência, o pouco caso e a preguiça mental daquele que em o dever de comunicar o comportamento ilícito, sob pena de incorrer na prática criminosa da condescendência. Sob qualquer ângulo que se analise, o poder disciplinar sempre será necessário (FOUCAULT, 1998), uma vez que ele pode ser o fio condutor de todas as atividades das pessoas, das suas vidas, dos seus trabalhos.

A análise dos dados coletados através das entrevistas revela que o comportamento dos respondentes está mais concentrado nas suas ideias sobre o que é certo, nos seus parâmetros de ética e de moral e também tendem a demonstrar certo desvinculamento aos objetivos coletivos sociais e, mais precisamente, dos objetivos institucionais. O fruto dos seus trabalhos parece se distanciar da produção da coletividade, em favor de uma ação marcada pela vida que se restringe aos pequenos grupos, quando não na individualidade, como reação a um ambiente impregnado de inveja, vaidade, competição (não sadia) e resistência, onde as opções ficam circunscritas às ações de autodesenvolvimento ou passividade em face aos acontecimentos.

Embora todos os respondentes sejam uníssonos ao referirem à existência de um conjunto de regras que normatizam todas as suas ações/omissões, são incapazes de identificá-las, objetivamente e, por isso, as ancoram na intuição e nos juízos de valor. O limite entre o certo e o errado é extremamente tênue. Transpassá-lo significa transgredir um dever ou infringir uma proibição. Aqui, não obstante todas as expectativas da isenção de responsabilidades, fundadas na estabilidade que permeia o serviço público, é imperativo que a uma transgressão corresponda uma punição. Como patologia do trabalho, a concepção de estabilidade como eximidora de consequências, está longe de refletir a verdade que deve ser observada no contexto de trabalho público, uma vez que não é aqui que deve se assentar as premissas de vitaliciedade empregatícia e de benefícios diferenciados dos demais trabalhadores do setor privado. Pelo contrário, aqui, as regras são mais rigorosas e as suas observâncias são imperativas, como longamente se discorreu em sede de análise de causa e efeito dos comportamentos faltosos.

Sob a perspectiva patológica do trabalho, Alves (2011) tem registrado a psicopatia que, por vezes, pode ser encontrada no serviço público: por característica, a psicopatia não redundará em vítimas individuais e, sim, se consubstanciam em condutas que afrontam a moralidade, como é o caso de empréstimo de bens públicos a particulares, utilização indevida de dinheiro público, cartões corporativos para fins particulares, não comparecimento ao local de trabalho e cumprimento das tarefas triviais do cargo. As ações são pautadas pela certeza da impunidade e se eximem de qualquer responsabilidade, revelando incapacidade para a adequação às normas de conduta que delineiam os comportamentos lícitos.

É certo, porém, que, em um entendimento amplo, ao circunscrever a sua ação do servidor a uma quantidade expressiva de leis, o Estado limita o campo de atuação do indivíduo aos objetivos da instituição a qual serve. Na verdade, os requisitos necessários ao trabalho eficiente estão, também, delineados pela regra. O que não se pode tolerar é que as ações/omissões estejam impregnadas pelo descaso ou pela falta de comprometimento, até porque o objetivo de controlar-se o comportamento e a disciplina do servidor se dá no sentido de não apenas melhorar-se o serviço prestado, como também melhorar o servidor, enquanto indivíduo.

A experiência em Portugal, tendo em vista a natureza do fenômeno investigado e os pontos de conexão com o caso brasileiro, guardam contornos importantes e relevantes, uma vez que é possível que se apreenda a partir da experiência dos outros. A Universidade do Porto, palco da coleta de dados que deram suporte a análise levada a efeito se apresenta como um bem sucedido exemplo de resultado das profundas e drásticas mudanças nas políticas públicas realizadas naquele país nos últimos tempos. Ao confrontarem-se os múltiplos aspectos necessários à mudança lá ocorrida, desvelam-se os instrumentos já existentes no Brasil e que poderiam levar a uma transformação radical do serviço público, aos moldes do que hoje se vê.

Não parecem restar dúvidas de que o modelo sobre o qual ainda hoje se assenta a Administração Pública brasileira já apresenta sintomas de desgaste e enseja esforços no sentido de modernizarem-se as práticas administrativas do Estado, como um todo. O processo de modernização da Administração Pública envolve a criação de novas modalidades de organizações e de seu funcionamento.

Embora ainda existam alguns empecilhos para que se implementem ações tendentes à modernização da Administração Pública, estes são sintomáticos do atual momento, como é o caso da quantidade de normas e regulamentos e procedimentos que marcam o acentuado ritualismo e formalismo das relações que envolvem o Estado e a sociedade, como um todo; a insuficiente e, talvez, despreparada – até porque a ocupação destes cargos é desprovida do quesito meritocracia – coordenação das competências necessárias ao funcionamento do serviço público; a irrelevantes e baixa produtividade no que tange a atuação e resultados daqueles que despendem seus trabalhos em prol do Estado; a falta de uma prática administrativa que se alie, de forma eficaz, as exigências de responder pelos atos e resultados, outros aspectos, entretanto, já preparam o terreno, ao anteciparem-se os pressupostos legais necessários à mudança.

A EC n. 19 pode ser vista, neste sentido, como um forte instrumento hábil a desencadear este processo de mudança, na medida em que, entre as suas inovações, elenca aquelas atividades que compreendem o núcleo duro do Estado e que estão sob a sua égide exclusiva, mas, ao mesmo tempo, cria a figura da fundação pública de direito privado, como forma de delegar a estas, e sob o seu aporte financeiro, atividades como é o caso da educação. Tal previsão Também antecedeu as modificações introduzidas em Portugal, uma vez que foi através da modificação da personalidade jurídica da Universidade do Porto que se pode adotar o RCTFP.

Tal qual o caso português, a Consolidação das Leis do trabalho prevê, detalhadamente, os contratos por prazo indeterminado, como regra, e os contratos por prazo determinado, como exceção (e que funcionam como período de experiência).

É certo que, atualmente, todos os servidores públicos estão submetidos a um regime jurídico único, aos moldes do que se vê no RJUSPU, o que significa que possuem direitos, deveres e a forma pela qual o poder público os subordina através da disciplina, nos vários aspectos que abrangem a vida funcional destes. Assim, a estes se contemplou a vedação da demissão imotivada e que passam a ser estáveis após o exercício efetivo do cargo publico por três anos consecutivos.

Em síntese, a avaliação de desempenho corresponde à sistemática adotada para a apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa. Implica em observar e

medir este comportamento e, a seguir, comunicar o avaliado do resultado. A avaliação não se esgota apenas nestas finalidades, uma vez que também se constitui em um mecanismo que permite que os indivíduos contribuam para o desenvolvimento e aprimoramento das funções públicas, permitindo que este compreenda a responsabilidade da sua atuação para a consecução dos objetivos públicos envolvidos.

Por força da EC n. 19, a avaliação passou a ser necessária para possibilidade de transição de um estágio para o outro. Da mesma forma em que é requisito para a ultrapassagem de um estágio para o outro, é também motivo para por fim a carreira pública, caso o servidor venha a ser reprovado na mesma. Isso significa dizer que, uma vez reprovado nesta avaliação que passa a ser periódica no período pós-probatório, o indivíduo será desligado do serviço público, o que, pelo menos em tese, se consubstanciaria através da infração aos comportamentos desidiosos e pela falta de zelo e dedicação no exercício e nas atribuições do cargo público (art. 116, Lei n. RJUSPU).

Como decorrência da referida EC, a todos os servidores passou a ser estendida a avaliação de desempenho, atingindo tanto aqueles que fazem parte das funções e cargos que são típicos e exclusivos do Estado, como daqueles que não são. A avaliação, consoante o que depreende do art. 4º, será anual e estará circunscrita aos princípios gerais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência), permitindo-se, sempre, ao interessado, o direito ao contraditório e a ampla defesa. A avaliação deverá, também, auferir resultados referentes à qualidade do trabalho executado, a assiduidade, a produtividade, a presteza e a participação em programas de capacitação. Como já se afirmou, a avaliação desfavorável (em dois anos consecutivos) acarretará ao servidor a demissão e a mesma consequência lhe será aplicada quando, nas ultima cinco avaliações, três forem negativas.

Neste diapasão, o processo avaliativo seria levado a efeito durante o lapso de tempo correspondente a contratação por prazo determinado e condição necessária para a transição a indeterminação de tempo da relação de trabalho.

Ao adotar-se um modelo de relação de trabalho com estes contornos, elimina-se a estabilidade e, por consequência, toda a falsa percepção de como ela é vista no momento atual. E não se trataria de eliminar-se, como se viu, um direito adquirido, até porque a norma atual regula a situação que hoje está acontecendo: se desaparecer o

instituto da estabilidade, com ela desaparece o direito. É claro que o legislador poderá optar por um regime de transição, fazendo com que coexistam, por um tempo determinado, dois regimes.

Se invocado o princípio da isonomia que deve existir entre todos os trabalhadores, não faz sentido que, a uns, seja dada a prerrogativa da estabilidade, em detrimento dos outros.

Os claros sinais de medidas flexibilizadoras das relações de trabalho emanados pelo Estado não se esgotam nas novidades introduzidas pela EC 19: a Lei n. 11.907/09 reestrutura a composição remuneratória de diversas carreiras públicas e a Lei n. 12618/12 altera o regime de aposentadoria dos servidores públicos, fixando-o no valor correspondente ao teto máximo da previdência social.

A modernização, de regra, é impulsionada por fatores exógenos e que exercem certa pressão quanto à mudança. Assim, é preciso que se reconstrua uma Administração ligada aos cidadãos, onde o seu fundamento básico é o de se autocompletar com que a sociedade: enquanto a primeira deve estar a serviço da segunda, esta última não pode se dissociar daquela. Desta maneira, é preciso que seja melhorada a qualidade dos serviços que são prestados a sociedade e, para isso, o caminho passa pela qualificação e mobilização de todos os envolvidos, passando-se, necessariamente, pelo melhor acesso dos usuários aos serviços oferecidos. É preciso que se aposte na capacidade da Administração de fazer mais e melhor, potencializando-se pontos fortes, corrigindo-se erros e vícios, associando a qualidade e a racionalidade, eliminando-se erros, disfunções e irracionalidades.

Em que pese o fato do ambiente cultural do qual se impregna a Administração Pública e que é, em sua essência, constituída por princípios legais, éticos, sociais e econômicos, deverá ser sempre buscada a outra face: aquela que clama pela qualidade, racionalidade e eficiência.

Alterar-se a realidade passa, necessariamente, pela análise do ambiente cultural vigente e que envolve valores, comportamentos e práticas suscetíveis de serem alterados e ao Estado incumbirá garantir a igualdade de todos os indivíduos perante a lei, a prestação

dos serviços que são de interesse geral e essenciais ao equilíbrio social e o apoio incondicional a atividade normativa de que dele deriva, perseguindo-se valores tendentes a realçar a imparcialidade, a equidade e a justiça. A Administração Pública deve ser uma administração aberta para a sociedade e para os direitos dos cidadãos, informando-se, sempre, os princípios éticos da função pública.

Por fim, é preciso que se considere que, ao longo da história, foram constituídos determinados valores que perpassaram os tempos e as gerações e se incorporam na vida das pessoas. Neste sentido, não poderia ser diferente no âmbito da Administração Pública, na medida em que, nesta, deve prevalecer os méritos individuais (que podem ser medidos pelo desempenho, na igualdade de condições para o acesso tanto ao serviço público, quanto privado, e na separação entre política e administração, porquanto os valores perseguidos encontram na imparcialidade, na neutralidade, na igualdade de tratamento, na honestidade, na integridade e no senso de justiça e bem comum, os parâmetros valorativos.

Na medida em que o Estado se vê compelido a expandir e alargar seus campos de atuação, um novo conjunto de indivíduos passa a ser requisitado para a ocupação destes cargos e que, necessariamente, não possuem em suas formações, enquanto pessoas, os valores tradicionais do Estado. Para tanto, a OCDE (2000) elaborou uma escala de valores que se espera daqueles que ocupam uma determinada função pública e que obedecem, respectivamente, a seguinte ordem: imparcialidade, legalidade, integridade, transparência, eficiência, responsabilidade e justiça.

Os valores éticos, ao serem convertidos em princípios que norteiam o comportamento e a atuação dos servidores passam a compor o que se denomina de deontologia profissional. Esta pode ser traduzida pelos pressupostos que já estão insculpidos no RJUSPU, que impõem a estes deveres, obrigações, proibições e regras de conduta, como forma de disciplinar não só os serviços destinados a coletividade, como também de racionalizá-los, regulando os processos de tomada de decisões, a transparência das mesmas e, acima de tudo, primando pelo respeito aos interesses e direitos legítimos dos cidadãos. Estes pressupostos, como decorre de todo o esforço aqui despendido, podem ser conjugados a nova modalidade de relação trabalho, com contornos privatísticos e tendentes a conferir parâmetros de igualdade a todos os trabalhadores.

De forma efetiva, acredita-se que ao se propor um modelo de gestão de pessoas desprovido das antigas características de um Estado paternalista e protetor que atraia, aos seus serviços, cidadãos efetivamente comprometidos com suas formações profissionais e que encontre, aí, a sua realização e possibilidade de compatibilizar interesses próprios com interesses coletivos, resulte em uma convergência em termos de relação de trabalho, cultura e poder equânimes, como forma de contribuir para a situação de estar/ser servidor do público.

Por óbvio, este estudo encontrou limitações nas diretrizes que nortearam sua elaboração. Mesmo que, na medida em que o trabalho avançava em sua consecução, novas variáveis passem a incidir sobre o foco de estudo, procurou-se restringir-se exclusivamente aos objetivos traçados. Assim, as principais limitações encontradas são sintetizadas da seguinte forma: (1) ao restringir o foco sobre a atuação dos docentes de uma universidade, deixou-se de lado a percepção dos técnicos sobre as premissas aqui envolvidas. Como atividade-fim, a docência necessita, sobremaneira, da atividade dos técnicos em educação que, como atividade-meio, darão o suporte a atividade daqueles. Em muitos casos, o resultado da ação do docente é fruto da ação ou omissão do técnico e que poderá redundar em eventual sobreposição de atividade e, por consequência, em ação faltosa; (2) sob outro ângulo, esse estudo propõe uma modificação radical na sistemática do serviço público até então havido como válido, mas se limitou apenas a uma área (a docência) da atividade estatal, e (3) como apenas ações/omissões faltosas foram objeto de análise, o estudo não fez a correlação entre o que é permitido aos docentes, enquanto servidores públicos.

Muitas brechas se abriram no decorrer da elaboração desta pesquisa. Então, como implicações a futuros trabalhos, seria interessante que se analisasse (1) o ponto de vista daqueles que dispõem seus trabalhos como atividade-meio a outros serviços que, no caso, são representados pelos técnicos em educação. Interessante também seria que se (2) aprofundasse os conhecimentos no âmbito da avaliação de desempenho e sua eficiência como elemento de transposição na carreira do servidor público. Por último, que se estendesse (3) a viabilidade da proposição de privatização do trabalho aqui formulada às outras atividades que não fazem parte do núcleo duro da atividade estatal.

6REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINHO, M E. **Complexidade e organizações: em busca de gestão autônoma**. São Paulo: Atlas, 2003.

AGUILAR, F. J. **A ética nas empresas: maximizando resultados através de uma conduta ética nos negócios**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

ALBUQUERQUE, L. G.. Estratégias de recursos humanos e competitividade. In VIERA, M. M. E.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org) **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ALVES, L. S. **Estudos de direito disciplinar**. São Paulo: Livronovo, 2011.

ARAÚJO, A. P.; ALBUQUERQUE, L. G.; SILVA, L. M. T. Mercado de trabalho e gestão de pessoas: mudanças e desafios. In VIERA, M. M. E.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org) **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAUJO, Luis Cesar G. **Teoria Geral da Administração: aplicação e resultados nas empresas brasileiras**. São Paulo: Atlas, 2004

ASHFORTH, B.E., SLUSS, D. M., HARRISON, S. N. Socialization in organizational contexts. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 22, 1-70, 2007.

BAUER, M. W.; AARTS, B..A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M.; GASKELL, G (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, A. M. **Curso de Direito do Trabalho**. 3.ed. São Paulo: LTr, 2007.

BARROS JUNIOR, C. S. **Compendio de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

BATALHA, A. V., RIBEIRO, D. P., CARVALHO, W. B. **Avaliação de desempenho**. Lisboa: Quid Júris, 2013.

BATISTA, J. Funcionários públicos e políticas públicas. In MOZZICAFREDDO, J. GOMES, J. S.; BATISTA, J. S. (orgs.). **Ética e Administração**. Lisboa: Celta, 2003, p. 219-243.

BASTOS, C. S. R. O funcionário público: natureza estatutária do seu regime. **Revista de direito público**. São Paulo, v.21, ano V, jul/set, 1972.

BATEMAN, T. S. SNELL, S. A. **Administração: novo cenário competitivo**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 2009.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Bastos Ed., 2002.

BERNARDES, C.; MARCONDES, R. C. **Sociologia aplicada** à administração. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BEYER, J. M.; TRICE, H. M. How an organization's rites reveal its culture. In: **Organizational Dynamics**, v. 15, p. 5-24, 1987.

BILHIM, J. A. **Gestão estratégica de recursos humanos**. 4.ed., Lisboa: Universidade Técnica, 2009.

BRASIL. Decreto n. 1.171/94, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 de junho de 1994.

_____. **Decreto n. 6.096/07**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 24 de abril de 2007.

_____. Decreto-Lei nº 2.848/40, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1980.

_____. **Decreto-Lei n. 200/67**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial (da República Federativa do Brasil)**. Brasília, 27 de fevereiro de 1967).

_____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de junho de 1998.

BRASIL, **Lei n. 7596/87**, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 10 de abril de 1967.

_____. **Lei n. 8.112/90**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 de dezembro 1990.

_____, **Lei n. 9.962/00**, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 de fevereiro de 2000.

_____. **Lei n. 11.640/08**, de 11 de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade do Pampa – UNIPAMPA e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 de janeiro de 2008.

_____. **Lei nº 11.907/09**, de 2 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória de diversas carreiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de fevereiro de 2009.

_____. **Lei n. 12.527/11**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação e dá outras providências. Publicada no **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 18 de novembro de 2011.

_____. **Lei n. 12.618/12**, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2 de maio de 2012.

_____. **Lei Complementar n. 101/00**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de maio de 2000.

BRASIL. **Portaria n. 2.546/10**, de 27 de dezembro de 2010 - dispõe sobre a obrigatoriedade do uso do Sistema CGU PAD na prestação anual de contas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, de 28 de dezembro de 2010.

_____. **Projeto de Lei Complementar n. 248/98**. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, 2008.

BUARQUE, C. **A aventura da universidade**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BUENO, A. **Textos clássicos da China antiga**. Disponível em <http://chines-classico.blogspot.com.br/2007/07/xunzi.html>. acesso em 20 de junho de 2014.

CAETANO, M. **Manual de direito administrativo**. 10.ed., Coimbra: Almedina, 2008.

CHAO, G.T., LEARY-KELLY, A. M., WOLF, S., KLEIN, H. J. & GARDNER, P.D. **Organizational socialization: its content and consequences**. Journal of Applied Psychology, 79, 1994, p. 730-743.

CHARON, J. M. **Sociologia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

COELHO, S. C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: SENAC, 2000.

COSTA, J. A. **Direito administrativo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

_____. **Prescrição disciplinar**. Belo Horizonte: Forum, 2006.

CORREIA, F. A. **Alguns conceitos de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2001.

COUTINHO, A. L. C. **Servidor público: reforma administrativa**. Curitiba: Juruá, 2012.

CRETELLA JR., J. **A administração pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

CUNHA, M. P., REGO, A., CUNHA, R., CARDOSO, C. C., MARQUES, C. A. & GOMES, J. F. **Manual de gestão de pessoas e capital humano**. 2.ed., Lisboa, Silabo, 2010.

DALARI, D. A. **Elementos de teoria Geraldo Estado**. 32.ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

DANHKE, G. L. Investigación y comunicación. In FERNANDEZ-COLLADO, C., DANHKE, G. L. **La comunicación humana: Ciencia Social**. México: McGraw-hill, 1989. P. 385-454

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 6.ed., São Paulo: LTr, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, C. M. **Regime jurídico da função pública**. Lisboa: Visalis, 2000.

DRUCKER, P. F. **Introdução à administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

DURHAN, E. Cultura e ideologia. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 71-89, 1984.

_____. **Cultura e ideologia**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.27, n.1, 1984, p. 71-89

ETZIONI, A., A comparative analysis of complex organizations, Free Press, New York, 1961. **Authority**, in: FRIEDRICH, C. J., Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1958.

FISCHER, R. M. O Círculo do Poder - As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, M. T. L. e FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 1989. p. 65-88.

_____. Pondo os pingos nos “is” sobre as relações do trabalho e políticas de administração de Recursos Humanos. in FLEURY, M. T. L. FISCHER, R. M. **Processo e Relações de trabalho no Brasil**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 1987. p. 19-50

FISCHER, A. L.; FREURY, M. T. L.; FISCHER R. M. O trabalho na agroindústria canavieira: um processo em mudança. *in* FLEURY, M. T. L. FISCHER, R. M. **Processo e Relações de Trabalho no Brasil**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 1987, p. 51-80

FLEURY, M. T. L. O simbólico nas relações de trabalho. *in* FLEURY, M. T. L. e FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 2010. p. 113-127.

_____. Organizational culture and the renewal of competences. **Brazilian Administration Review - BAR**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 1-14, 2009.

_____. O desvendar a cultura de uma organização – uma discussão metodológica. *In* FLEURY M. T. L.; FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 2010. p. 15-27.

FLEURY, M. T. L.; SAMPAIO, J. R. **Uma discussão sobre cultura organizacional**. *In*: FLEURY, M. T. L. As pessoas na organização. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCOULT, M. **As palavras e as coisas, uma arqueologia das ciências humanas**. Lisboa: Ed. 70, 1998.

_____. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Vigiar e Punir**. 36.ed. São Paulo: Vozes, 2007.

_____. **Microfísica do poder**. SP: Graal, 2010.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

_____. **Cultua organizacional: formação, tipologias e impacto**. São Paulo: Makron, McGraw Hill, 1991.

FONSECA, I. C. **Direito da organização administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011.

FRANCESCO, A.M., GOLD, B.A., **International Organizational Behavior** – Text, Readings, Cases, and Skills – Upper Saddle River- New Jersey: Prentice Hall, 1998

FUENTES, A. Impávido colosso. **Revista Veja**, disponível em <http://veja.abril.com.br/blog/impavido-colosso/conhece-aquela-do-brasileiro-8-motivos-para-portugal-rir-do-brasil/comment-page-4/>, acesso em 13 de maio de 2014.

GALBRAITH, K. J. **A anatomia do Poder**. São Paulo: Pioneira, 1983.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17.ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CGU. **Controladoria Geral da União**. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. **Controladoria-Geral da União**, Corregedoria-Geral, disponível em <http://www.cgu.gov.br/Correicao/RelatoriosExpulsoes/index.asp>, acesso em 22 de maio de 2014.

GLOCK, R. S., GOLDIM JR. **Ética profissional é compromisso social**. Mundo Jovem (PUCRS, Porto Alegre) 2003; XLI(335):2-3.

GODOY, A. S. **Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, Março/Abril 1995.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L.. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, A. de C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. **InRepensando o Estado Novo**. Organizadora: Dulce Pandolfi. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 53/72

GOMES, O. GOTTSCHALK, E. **Curso de Direito do Trabalho**. 7.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978.

GRINGS, D. A unidade do gênero humano. **O Dia do Senhor**. n. 2469. Arquidiocese de Porto Alegre, março 2014.

HAMON, F. BURDEAU, G., TROPER, M. **Direito Constitucional**. 27.ed., São Paulo: Manole, 2005.

HELLRIEGEL, D. **Management desorganization**. Bruxelles: De Boeck, 1993.

JORGE, A. **Cessação do contrato de trabalho promovida pelo empregador**. Coimbra: Coimbra Ed., 2011.

KATZ, D. KAHN, R. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1980.

HOBBS, T. **A Natureza Humana**. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1987.

HOFSTEDE, G. **Cultures and Organizations: Software of the Mind**. 2.ed., New York: McGrawHill, 1997.

JONES, C. O grande valor da carreira pública. **Jornal dos Concursos**. Disponível em <http://jcconcursos.bol.uol.com.br/portal/noticia/concursos/artigo-concursos-claudia-jones-jornalista-51293.html>, acesso em 12 de dezembro de 2013.

JUCIUS, M. J. SCHLENDER, W. E. **Introdução à administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1988.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed., Belo Horizonte, Forum, 2012.

KWASNICKA, E. L. **Introdução à administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LACOMBE, F. J. M. **Recursos humanos: princípios e Tendências**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LACOMBE, R.A **ineficiência do setor público**. Disponível em <http://professorlacombe.blogspot.com.br/2007/07/ineficiencia-do-setor-publico-2-solues.html>, acesso em 04/04/2014.

LEAL, A. E. M.; SOUZA, Carlos Eduardo Gerzsonde. **Construindo o conhecimento pela pesquisa: orientação básica para elaboração de trabalhos científicos**. Santa Maria: Sociedade Vicente Pallotti, 2006.

LEITE, N. P.; ALBUQUERQUE, L. G. Gestão estratégica de pessoas: conceito, evolução e visão. *In* **Gestão de Pessoas: Perspectivas estratégicas**. ALBUQUERQUE, L. G.; LEITE, N. P.(orgs.). São Paulo: Atlas: 2009.

LIKERT, R. **New Patterns of Management**. New York: McGrawHill, 1981

LIMONGI-FRANÇA, A. C. **Práticas de Recursos Humanos PHR: conceitos, ferramentas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 2012.

LIMONGI-FRANÇA, R. **A irretroatividade das leis e o direito adquirido**. 4.ed., São Paulo, RT, 1994.

LOPES JR., E. **A quem serve a estabilidade no serviço público?** Disponível em <http://blogdoedmilsonlopes.blogspot.com.br/2011/02/quem-serve-estabilidade-no-servico.html>, acesso em 05/04/2014.

MANZINI, E. J.; SIMÃO, L.M. Formas de raciocínio apresentadas por adolescentes deficientes mentais: um estudo por meio de interações verbais. *In*: MANZINI, E. J. (Org.) **Linguagem, cognição e ensino do aluno com deficiência**. Marília: Unesp, 2001.

MANZINI, E.J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. *In*: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina:Eduel, 2003. p.11-25.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Trad. Mônica Banã Álvares. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2010.

MARRAS, J. P. **Gestão de pessoas em empresas inovadoras**. São Paulo: Futura, 2005.

MARTINS, S. P. **Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, J., BOEMER, M., FERRAZ, C. A fenomenologia como alternativa metodológica para pesquisa: algumas considerações. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, 1990, 24(1): 139-147.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: edição compacta**, 4.ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MARANHAO, D. **Direito do Trabalho**. 10.ed., Rio de Janeiro: FGV, 1982.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da Revolução Urbana à Revolução digital**. 6.ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MEGGINSON, L., MOSLEY, D., PIETRI JR., Paul. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Habra, 1998.

MEIRELES, R. de C.A **administração pública e o servidor público**. 2.ed. São Paulo: AB Ed., 2000.

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38.ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 29.ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

MILKOVICH, G. T. BOUDREAU, J.W. **Human Resource Management**. 8.ed. New York: Irwin, 1997.

MINTZBERG. H. **Stucturing five.: designing effective organizations**. Toronto: Prentice Hall, 1983.

MOREIRA, J. C. de *et al.* (Org.). **Pedagogia universitária: campo de conhecimento em construção**. Cruz Alta: Unicruz, 2005.

MOREIRA NETO, **Curso de Direito Administrativo**. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORGAN, Gareth. **Beyond the Method.Strategies for Social Research**.Newbury Park, Sage, 1983.

MOTTA, F. C. P. **Teoria das Organizações: Evolução e Crítica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

_____. **Organização e poder: empresa, Estado, escola**. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, F. C., VASCONCELOS, I. F. **Teoria Geral da Administração**. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. Introdução: cultura organizacional e cultura brasileira. In: MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. (orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MOURA, P. V.; ARRIMAR, K. **Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

NASCIMENTO, A. M. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 37.ed. São Paulo: LTR, 2012.

NOBREGA, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2004.

NOGUEIRA, A. J. F. Relações de Trabalho no Setor Público. Disponível em http://www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Nogueira.pdf. **III Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia- 2005**. Acesso em 01 de novembro de 2012.

NOLAN, L. **Vida pública**. Brasília: ENAP, 1997.

OCDE. **Trust in government: ethics measuring OCDE countries**. Paris: OCDE, 2000.

OLIVEIRA, M. **Um método para obtenção de indicadores visando à tomada de decisão na etapa de concepção do processo construtivo: a percepção dos principais intervenientes**. Porto Alegre: UFRGS, tese de doutorado, 1999.

OLIVEIRA, S. L. **Sociologia das Organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

OUVIDORIA. Relatório semestral ouvidoria. **Ouvidoria UNPAMPA**. Disponível em <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/ouvidoria/files/2013/05/Relat%C3%B3rio-Ouvidoria-2%C2%BAsemestre-2013.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2014.

PAGÈS, M.; BONETTI, M. **A Despersonalização das Relações de Poder**In: PAGÈS, M.; BONETTI, M.; *et al.* **O poder das organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos**. São Paulo: Atlas, 1987. (p. 65-71)

PATTON, Michael Q. **Qualitative evaluation and research methods**. Newbury Park, Sage, 1990.

PESSOA, R. **Direito Administrativo**. 3.ed., São Paulo: RT, 2013.

PETTIGREW, A. M. Context and action in the transformation of the firm. *Journal of Management Studies*, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987.

PEREIRA, L. C. GRAU, N.C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, 1999.

PETRUCCI, Vera e SCHWARS, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

PILARES, V. **Gestão de Pessoas, (des)considerações gerais**. São Paulo: Nobel, 1991.

PINSONNEUALT, A. & KRAEMER, K. L. **Survey research methodology in management information systems: an assessment**, Journal of Management Information Systems, Automs, 1993.

PIRES, M. L. **Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2013.

PIRES, V. P. K. **Consecuencias y perspectivas jurídicas y sociales Del fenómeno migratório em Mercosur**. Buenos Aires, 2005. Tese (doutorado em Direito). Facultad de DerechodelUniversidad de Buenos Aires.

_____. **Direito do Trabalho**. Projeto Melhoria da Qualidade de Ensino, Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CORAG, 1991.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 24/1984**. Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local. Promulgado em 16 de Dezembro de 1983. **Diário da República**, n. 13, série I. Lisboa, 16 de janeiro de 1984.

_____. **Decreto-Lei n. 96/2009**. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Aprova a passagem da Universidade do Porto para o regime fundacional previsto na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. **Diário da República**, n. 81, série 1, Lisboa, 27 de abril de 2009.

_____. **Lei n. 10/2004**. Cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública – **Diário da República**, Serie 1-A, Lisboa, 22 de março de 2003.

_____. **Lei n. 12-A/2008**. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. **Diário da República**, 1.ª série — N.º 41, Lisboa, 27 de Fevereiro de 2008.

_____. **Lei n. 58/2008**. Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas. **Diário da República**, 1.ª série — N.º 174, Lisboa, 9 de Setembro de 2008.

_____. Lei n.º 59/2008. Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. **Diário da República**, 1.ª série — N.º 176 — 11 de Setembro de 2008

_____. **Lei n. 3-B/2010**. Orçamento do Estado para 2010. **Diário da República**, 1.ª série N.º 82, Lisboa, 28 de Abril de 2010.

_____. **Lei 66-b/2012**. Orçamento do Estado para 2013. **Diário da República**, 1.ª série N.º 252, Lisboa, 31 de dezembro de 2012.

QUEIROZ, A. C. LEITE, N. P. Programa de sucessão na visão estratégica de recursos humanos. In **Gestão de Pessoas: Perspectivas estratégicas**. ALBUQUERQUE, L. G. e LEITE, N. P.(orgs.). São Paulo: Atlas: 2009.

QUINN, R. E. **The competing values framework**. San Francisco: Jossey Bass, 1992.

RAMALHO, M. R., BRITO, P. M. **Contrato de trabalho na Administração Publica**. 2.ed., Coimbra: Almedina, 2011.

RAVEN, B. H. **The bases of power: origins and recent developments**. Journal of Social Issues. v. 49, n. 4, 1993, p. 227-251.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27.ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

REIS, G. Demissão por corrupção sobe no governo de Dilma Rousseff. **O tempo**. Disponível em <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/demiss%C3%A3o-por-corrup%C3%A7%C3%A3o-sobe-no-governo-de-dilma-rousseff-1.865201>, acesso em 17 de junho de 2014.

RIBEIRO, C. V., MANCEBO, D. **O servidor público no mundo do trabalho do século XXI**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-98932013000100015&script=sci_arttext, acesso em 04/04/2014.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RICO, M. A. *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones públicas*. 2.ed., Madrid: Dykinson, 1997.

ROBBINS, S. P. **Comportamento Organizacional**. 11.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROMANO, S. **Princípios de direito constitucional geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

RUSSOMANO, M. V. **Curso de Direito do Trabalho**. 6.ed. Curitiba: Juruá, 1997.

SALDANHA, C. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SALVADOR, Â. D. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1970.

SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. F., LÚCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed., São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, A. C. **Princípio da eficiência na Administração Pública**. São Paulo: LTR, 2003.

SAVAS, E.S., GINSBURG. The civil service: a meritless system? **The Public Interest**. N.32, 1973, p. 70-85.

SCHEIN, E. H. Organizational Culture. **American Psychologist**, vol. 45. 1990. P. 109-119.

_____. **Organizational Culture e Leadership**. 4.ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

_____. **Coming to a new awareness of organizational culture**. Boston: Sloan Management Review, 1984.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SEGNINI, L. R. P. Sobre a identidade do poder nas relações de trabalho. *In* FLEURY, M. T. L. FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989. p 89-111.

SOUZA, R. T. **Alteridade e ética – obra comemorativa dos 100 anos do nascimento de Emmanuel Lévinas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

STONER, J.; FREEMAN, R; GILBERT JR, D. **Management**. 6.ed. Prentice Hall International, 1995.

TÁCITO, C. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio De Janeiro: Revan/Enap, 1988.

THOMAS, K. Conflict and conflict management. In DUNNETTE, M. **Handbook of industrial and organizational behavior**, NY: John Wiley, 1976.

THOMPSON. E. P. **Costumbre em común**. Barcelona: Grijalbo-Mondadori, 1996.

TOLEDO, F. **O que são Recursos Humanos**. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIPAMPA. **Seminários de desenvolvimento profissional: pedagogia universitária (SDP)**. Bagé: Reitoria, Universidade Federal do Pampa, 2008.

_____. **Projeto de Desenvolvimento Institucional - PDI**. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2009.

_____. **Projeto de acolhida e acompanhamento do professor ingressante**. Coordenadoria de Apoio Pedagógico e Núcleo de desenvolvimento de Pessoal. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2011.

_____. **Relatórios dos seminários para professores ingressantes**. Coordenadoria de Apoio Pedagógico. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2012.

_____. **A Universidade: institucional**. Disponível em <http://www.unipampa.edu.br/portal/universidade>. acesso em 02 de março de 2012.

_____. **Projeto Institucional**. Disponível em http://www.unipampa.edu.br/portal/arquivos/PROJETO_INSTITUCIONAL_16_AG0_2009.pdf, acesso em 24 de agosto de 2012.

UNIVERSIDADE DO PORTO. **Breve história da Universidade do Porto**. Disponível em http://sigarra.up.pt/up/pt/web_base.gera_pagina?p_pagina=2415, acesso em 20 de abril de 2014.

VAN MANNEN, J. Processando pessoas – estratégias de socialização organizacional. in FLEURY, M. T. L. e FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 2010. p. 45-62.

VARELLA, J. C. Ética e recursos humanos. In BOOG, G. BOOG, M. coord. **Manual de gestão de pessoas e equipes: estratégias e tendências**. Vol. I. São Paulo: Gente, 2002.

WAGNER III, J. A. HOLLENBECK, J. R. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Saraiva, 2003.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York: FreePress, 1964.

XAVIER, B. G. L. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 3.ed., Lisboa: Verbo, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES

FEAUSP Programa de Pós-Graduação em Administração

Doutorado em Administração

**Relações de trabalho e poder em universidades públicas:
uma proposta de modelo integrador e equitativo**

roteiro de entrevista com professores.

Data: __/_____/2013 Local: __

respondente:

Nome (opcional):

Formação:

Titulação (mestre/doutor):

Há quanto tempo é servidor público?

-Já atuou na iniciativa privada?

- na iniciativa privada, atuou como () professor () outra atividade

1ª parte: questões abertas :

1 – Para você é perceptível que o funcionamento da UNIPAMPA está baseado em um sistema de normas previamente definidas? você conhece todas estas normas? Você sabe quais as normas que fazem parte do Estatuto do Funcionário Público?

2 – De onde você julga que estas regras provêm?

3 – Pelo menos as normas que você conhece, são suficientemente claras?

4 – Os objetivos da UNIPAMPA (*a missão de promover a educação superior de qualidade, com vistas à formação de sujeitos comprometidos e capacitados a atuarem em prol do desenvolvimento sustentável da região e do país*) coincidem com os objetivos individuais?

5 – No seu ambiente de trabalho, você considerada que as pessoas são sempre boas e generosas?

6 – Você consegue identificar as regras implícitas (aquelas que não estão escritas) vigentes na UNIPAMPA e que servem para conduzir o comportamento das pessoas em suas relações institucionais? Quais seriam estas regras que, embora não escritas, você tem que observar?

7 – Toda a organização possui uma política de RH. Você conhece a política de RH da UNIPAMPA?

8 – Schein (1990) define cultura organizacional como sendo um sistema de crenças e valores que, uma vez compartilhados dentro da organização, acaba por indicar o norte dos comportamentos a serem seguidos pelos membros que compõe esta mesma organização ou, ainda, é um padrão de pressupostos básicos que um dado grupo descobriu e desenvolveu como forma de lidar com problemas de adaptação externa e integração interna, e que tem funcionado suficientemente bem para ser considerado válido. A partir deste conceito como você identificaria os elementos da cultura no seu ambiente de trabalho?

9 – Valores são constituídos pelo *Conjunto de crenças, ideologias e atitudes que são compartilhados pelos indivíduos na organização. Formam as bases para as normas que guiam os comportamentos.* Quais são os valores possíveis de ser identificados e vigentes na UNIPAMPA?

10 – A UNIPAMPA oferece um processo de socialização aos seus novos membros? Como ele ocorre? São oferecidos treinamentos e/ou processos de integração?

11 -Na historia da UNIPAMPA há um acontecimento que você julga relevante? Qual?

12 –Você se considera adaptado aos padrões culturais vigentes na UNIPAMPA? Concorda com eles?

13 –*As regras de comportamento diferem o q é real e que não é.* No caso da UNIPAMPA, a verdade é, de imediato, revelada ou tem que ser descoberta pelo servidor? Como assim?

14 – Considerando os seus colegas de trabalho, como é a relação com eles? Como você considera a natureza humana no ambiente de trabalho? Boa? Má?

2ª parte: questões abertas (mas com focos específicos):

1–Optar por fazer um concurso público e ocupar um cargo em uma instituição burocrática, voltada à educação atende as suas necessidades:

.perspectiva de segurança no emprego, estabilidade social e econômica, ou seja, ter emprego e usufruir da renda queele lhe proporciona para sempre.
.vocação de servir a sociedade, sobrepondo os interesses desta aos seus.

2 – Como poderia ser definido seu comportamento na UNIPAMPA?

.pelo que você entende como correto (pelo seu senso de pessoal de ética) ou
.pelas regras que nem sempre coincidem com o que você julga correto.

3 – (a) como você age com relação as regras que lhe são impostas?

.as acata, sem resistência
.resiste, quando contrárias aos seus interesses.

4 – De acordo com sua concepção, a quem pertence o poder na UNIPAMPA?

.pertence a uma pessoa determinada (ao reitor, por exemplo) .pertence ao cargo que esta pessoa ocupa.

5 – Na sua concepção, diante da realidade que se apresenta na UNIPAMPA e o seu comportamento frente à realidade, qual é a sua reação?

.ser ativo
.ser passivo
.autodesenvolver.

6 – (b) Como você definiria, no seu ambiente de trabalho, as relações estabelecidas?

.dominação,
.submissão,
.harmonia.

7 – Como você consideraria a vida na UNIPAMPA?

.cooperativa,
.competitiva,
.individualista.

8 – Como são baseadas as relações de trabalho na UNPAMPA?

.na autoridade,
.na tradição,
.no carisma

9 – Quando você ingressou na UNIPAMPA estabelecendo com esta um contrato de trabalho, as regras decorrentes deste ajuste de vontades ficaram, para você, suficientemente claras?

10 – Você acredita que suas atribuições, como professor, são decorrentes

.da vontade do seu chefe/diretor
.das circunstâncias atuais
.da imposição legal
.outra

11 – Em suas atividades rotineiras, ações que exigem que você tome a iniciativa

.são executadas de acordo com o que você acha correto
.como não existem atividades desconhecidas no meu tipo de serviço, executo as.
atividades de acordo com o que é pré-estabelecido pela regra pertinente
.outra

12 – Com relação as regras que lhe são impostas, como você julga que estas regras são?

.coercitivas e, por isso, você as cumpre sem oferecer resistência;
.benevolentes e, por isso, você só as cumpre se julgar conveniente;
.participativas e, por isso, você discute com o seu chefe quanto a conveniência ou não de cumpri-las.

ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO

Esta pesquisa pretende verificar as percepções do servidor público em seu ambiente de trabalho, acerca de seus deveres e obrigações. Para tanto, são abordadas as relações de trabalho, a cultura e poder que permeia esta modalidade de serviço.

Você está sendo convidado a participar dessa entrevista, que requer seus pontos de vista sobre os temas acima mencionados. Suas respostas permanecerão no anonimato e você não será identificado nominalmente em momento algum, porquanto asseguraremos a confidencialidade da fonte de obtenção dos dados, neste sentido. Além disso, a sua participação é voluntária. Os dados coletados são guardados em um banco de dados geral sem qualquer identificação da origem dos mesmos.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você está contribuindo para o entendimento do objeto estudado e para a produção de conhecimento científico. Os dados que você fornecerá são utilizados, exclusivamente, para o presente estudo e os resultados desta pesquisa são tornados públicos através da própria tese de doutorado em Administração a ser defendida junto a Faculdade de Economia e Administração – Universidade de São Paulo, bem como em eventuais veículos científicos de propagação do conhecimento.

Quaisquer dúvidas a respeito desta pesquisa podem ser esclarecidas diretamente com o pesquisador responsável, VICTOR PAULO KLOECKNER PIRES, telefone (55) 99791217, victorpires@unipampa.edu.br.

Assim, e desta forma, o professor abaixo assinado consente em participar, voluntariamente, deste estudo e, para tanto, declara ter sido informado previamente dos objetivos do estudo e dos procedimentos nele envolvidos.

De acordo: prof. _____

assinatura: _____

siape: _____

São Gabriel, ____ de _____ de _____

ANEXO C - CARTA DE CIÊNCIA SOBRE PROJETO DE PESQUISA **CARTA DE CIÊNCIA SOBRE PROJETO DE PESQUISA E ACEITE QUANTO
A COLETA DE DADOS NA UNIVERSIDADE**

Na condição de Reitora da Universidade Federal do Pampa (CPF 485.111.020-00), conheço o trabalho de pesquisa *"Pessoas, deveres e obrigações: perspectivas em busca de um modelo integrador e equitativo em termos de poder e punição no serviço público"*, desenvolvido pelo Pesquisador Prof. Victor Paulo Kloeckner Pires, para elaboração de sua tese de doutorado em Administração na Universidade de São Paulo (convênio USP/UFSM/UNIPAMPA).

O trabalho está de acordo com os preceitos éticos institucionais e sua proposta técnica, registrado junto a Pró-Reitoria de Pesquisa sob o número 09.0001-13. Nesse sentido estamos de acordo com sua operacionalização e com a coleta de dados nesta Universidade. Autorizo o desenvolvimento da pesquisa, para fins de consolidação do trabalho proposto.

Bagé, 19 de janeiro de 2013.

Ulrika Arns
Reitora

ANEXO D - DECLARAÇÃO DA ORIENTADORA

Rua Dr. Roberto Frias, 4200-464 Porto
Tel.: 351 225 571 100
Fax: 351 225 505 050
www.fep.up.pt

Declaração

Declaro que o doutorando Victor Kloeckner Pires, da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de S. Paulo, Brasil, poderá ser recebido na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Portugal, sob minha orientação, na qualidade de *Visiting Doctoral Student*, para o desenvolvimento da sua tese de doutoramento no tema "*Pessoas, deveres e obrigações: perspectivas em busca de um modelo integrador e equitativo em termos de poder e punição no serviço público*", entre 26 de Outubro e 26 de Dezembro de 2013.

Professora Doutora Teresa Proença
Diretora do Mestrado em Economia e Gestão de Recursos Humanos

Porto, 18 de Setembro de 2013.